



Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei

12

Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen

Prof. Dr. Andreas Peilert (Hrsg.)



Andreas Peilert (Hrsg.)

**Kriminalitätsbekämpfung
durch die Vereinten Nationen**

Brühl/Rheinland 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-938407-39-4

ISSN 1432-6352

Druck: Statistisches Bundesamt
Zweigstelle Bonn

Impressum:

Fachhochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
Willy-Brandt-Str. 1
50321 Brühl

www.fhbund.de

Vorwort

Die Bundespolizei engagiert sich in immer stärkerem Maße in internationalen Aufgabenfeldern. Die zum Teil neuen Tätigkeitsbereiche stoßen bei den Studenten der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundespolizei auf großes Interesse. So entstand im 64. Kommissarlehrgang die Idee, die Pflicht eine Diplomarbeit zu erstellen um die Kür eines gemeinsamen Projektes mit internationalem Bezug zu ergänzen. Ausgewählt wurde der Themenkomplex „Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen“. Angesichts der Wichtigkeit eines globalen Vorgehens gegen die Kriminalität überraschte es, dass diese Thematik in der Literatur eher stiefmütterlich behandelt wird. Deshalb wurde der Entschluss gefasst, die Diplomarbeiten der beteiligten Studenten in der Reihe „Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei“ Interessierten zugänglich zu machen. Als Ausgangspunkt für die Einzelthemen der Diplomarbeiten wurden die Hauptzuständigkeiten des United Nations Office on Drugs and Crime, dem zentralen Kriminalitätsbekämpfungsorgan der Vereinten Nationen, gewählt. Erfreulicherweise wurden für das Projekt acht Studentinnen und Studenten gewonnen, denen an dieser Stelle ein herzlicher Dank für ihren Einsatz auszusprechen ist. *Christian Beier, Nora Einicke, Reto Jonkhans, Sebastian Kirsch, Franziska Minejew, Stephan Scholz, Samantha Sippel und Christian Walther* nahmen sich in ihren Diplomarbeiten der Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen an. Die Arbeiten sind auf dem Stand von Dezember 2009. In einigen Passagen wurden noch aktuelle Entwicklungen berücksichtigt.

Für tatkräftige Unterstützung bedanken sich Autoren und Herausgeber herzlich bei dem Team der Zentralbibliothek der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Bundespolizei/Bundespolizeiakademie, um *Sabrina Bödewig, Ulrike Eggert, Anna-Beate Griebisch und Walter*

Späth. Sehr wertvoll für die Durchführung des Projektes war die oftmals auch kurzfristige Bestellung von schwierig zu beschaffender Literatur. Ein besonderer Dank gilt ferner *Christian Beier*, der in Wochenend- und Nachtschichten die Formatierung der Arbeit erstellte. Ein herzlicher Dank geht auch an *Jörg Fandrey*, *Klaus Günther* und *Jochen Rosar* vom Wissenschaftlichen Dienst am Zentralbereich der Fachhochschule des Bundes für die umsichtige Betreuung und die schnelle Drucklegung.

Autoren und Herausgeber hoffen, dass der Sammelband mit Diplomarbeiten aus dem 64. Kommissarlehrgang der Bundespolizei auf das Interesse der Leser stößt. Die behandelte Thematik der Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen könnte bei einem Erfolg der laufenden deutschen Kandidatur für einen nicht-ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat sogar noch an Bedeutung gewinnen.

Für Anregungen und Kritik steht der Herausgeber gerne zur Verfügung (andreas.peilert@polizei.bund.de).

Lübeck, im August 2010

Andreas Peilert

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AI	Amnesty International
AL	Ausfuhrliste
AllMBL.	Allgemeines Ministerialblatt
AMLU	Anti Money Laundering Unit
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AOR	Area of Reaction
Art.	Artikel
ATS	Amphetamine Type Stimulants
ATT	Arms Trade Treaty
AU	African Union
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
Az.	Aktenzeichen
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BARIG	Board of Airline Representatives in Germany e.V.
Bd.	Band
Bekm	Bekanntmachung
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgrenzschutz
BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (Integriertes Büro der Vereinten Nationen in Burundi)
BIODEV II	BIometrics Data Experimented in Visas II
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BLO	Border Liaison Offices
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVG	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BOPST	Bundesopiumstelle

BPI	Bribe Payers Index
BPol	Bundespolizei
BPolG	Bundespolizeigesetz
BPolZV	Bundespolizeizuständigkeitsverordnung
Brem. Abl.	Bremer Amtsblatt
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CARICC	Central Asian Regional Information and Coordination Centre
CCIU	Central Criminal Investigative Unit
CCPCJ	Commission on Crime Prevention and Criminal Justice

CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau)
CICP	Centre for International Crime Prevention
CIDA	Cultural Industries Development Agency
CIU	Central Intelligence Unit
CMO	Current Military Operations
CND	Commission on Narcotic Drugs
CoCom	Coordinating Committee on Multilateral Export Controls
COTER	Counter Terrorism (EU)
CPA	Coalition Provisional Authority
CPI	Corruption Perceptions Index
CTC	Counter Terrorism Committee
CTED	Counterterrorism Executive Directorate
d. h.	das heißt
DBDD	Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
DDR	Disarmament, Demobilisation, Reintegration
DFS	Department of Field Support
DHS	Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen
DNP	Die Neue Polizei
DOC	Directorate of Organized Crime

DPI	Department of Public Information
DPKO	Department Of Peacekeeping Operations
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSS	UN Department of Safety and Security
e.V.	eingetragener Verein
EBDD	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
ECAPT	End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes
ECOSOC	Economy and Social Council
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDU	European Drug Unit
EG	Europäische Gemeinschaft
EGF	European Gendarmerie Force
EGV	Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft
ELO	Europol Liaison Officer
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENCOD	European Coalition for Just and Effective Drug Policies
ENU	Europol National Unit
EPÜ	Europol- Übereinkommen

etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUBestG	EU-Bestechungsgesetz
EUFOR	European Union Force
EULEX	European Union Rule of Law Mission
EUPM	Europäische Polizeimission
EUROJUST	Europäische Einheit für justizielle Zusammen- arbeit
Europol	European Police Office
EuropolG	Europolgesetz
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgend
FATF	Financial Action Task Force
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
ff.	fortfolgend
FGS	Force Generation Service
FIU	Financial Intelligence Unit (Zentralstelle für Verdachtsanzeigen)
Fn.	Fußnote
FRA	Europäische Grundrechte Agentur
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusam- menarbeit an den Außengrenzen

FSB	Federalnaja Sluschba Besopasnosti (russischer Inlandsgeheimdienst)
GAP	Global Assessment Programme on Drug Abuse
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GGE	Group of Government Experts
ggf.	gegebenenfalls
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GPML	Global Program Against Money Laundering
grds.	grundsätzlich
GRECO	Group of States against Corruption
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungs- politik
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GÜG	Grundstoffüberwachungsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GwG	Geldwäschegesetz
h.M.	herrschende Meinung
HIV	Human Immundefizienz-Virus
Hrsg.	Herausgeber

HRW	Human Rights Watch
HSB	Human Security Branch
i.V.m.	in Verbindung mit
i.S.d.	im Sinne des
IANSA	International Action Network on Small Arms
IASOC	International Association for the Study of Organized Crime
ICMP	Illicit Crop Monitoring Programme
ICPC	International Centre for the Prevention of Crime
idF	in der Fassung
IFT	Institut für Therapieforschung
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKPO	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Money Fund
IMLASS	Money Laundering Automated Search Service
IMoLIN	International Money Laundering Information Network
INA	Industrija nafte (kroatischer Mineralöl- und Gas-Konzern)
INCB	International Narcotic Control Board

INPOL	Informationssystem der Polizei
IntBestG	Gesetz zur Bekämpfung der internationalen Bestechung
Interpol	International Criminal Police Organization
IOM	International Organization for Migration
IOT	Integrated Operational Team
IP	Integrity Pact
IPA	International Police Association
IPTF	International Police Task Force
ISAF	International Security Assistance Force
ISG	Internationale Staatengemeinschaft
IST	Integrated Training Service
IWF	Internationaler Währungsfond
JuSchG	Jugendschutzgesetz
KFOR	Kosovo Force
KGK	Koordinierungsgruppe Korruptionsbekämpfung
KL	Kriegswaffenliste
KLA	Kosovo Liberation Army
KP	Kosovo-Polizei
KPS	Kosovo Police Service
KRK	Konvention über die Rechte des Kindes
KVM	Kosovo Verification Mission

KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
LKA	Landeskriminalamt
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst
MBI.LAS	Ministerialblatt Land Sachsen
MBI.NRW	Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen
MDT	Mobile Deployment Team
MinBl.	Ministerialblatt
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara)
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti)
Mio.	Millionen
MittVw	Mitteilung für die Verwaltung
MNTF South	Multinational Task Force South
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo)

MPS	Military Planning Service
MPU	Multinational Police Unit
MSU	Multinational Special Unit
NATO	North Atlantic Treaty Organization
Nds.MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NGLS	Non Governmental Liaison Service
NGO	Non Governmental Organization
NIAS	Nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.ä.	oder ähnliches
o.g.	oben genannt
o.a.	oben angegeben
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCTA	EU Organised Crime Threat Assessment
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Coop- eration
OEWG	Open-Ended Working Group

OHCHR	High Commissioner for Human Rights
OK	Organisierte Kriminalität
OLAF	
OMA	Office of Military Affairs
ONUCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
OO	Office of Operations
OrgKG	Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität
OROLSI	Office of Rule of Law and Security Institutions
OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PassG	Passgesetz
PB	polizeiliche Beobachtung
PBC	Peacebuilding Commission
PBF	Peacebuilding Fonds
PBPS	Peacekeeping Best Practices Section
PBSO	Peacebuilding Support Office
PIAS	Polizeiliche Informations- und Analysestelle
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PMSU	Private Militär- und Sicherheitsunternehmen

PoA	Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the illicit Trade in Small Arms and Weapons
PRST	Presidential Statement
PSI	Proliferation Security Initiative
Rdn.	Randnummer
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
S.	Seite
Sächs.Abl.	Sächsisches Amtsblatt
SAT	Selection and Training Teams
SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SFOR	Stabilization Force
SGK	Schengener Grenzkodex
SIS	Schengener Informationssystem
SMART	support, monitor, advise, report, train
SO	Schwere und organisierte Kriminalität
SPC	Standing Police Capacity
SSDP	Students for Sensible Drug Policy
StAR	Stolen Assets Recovery Initiative
stellv.	stellvertretender
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung

StrRG	Gesetz zur Reform des Strafrechts
SWIFT	Society for Worldwide Financial Telecommunication
TECS	Europol Computersystem
TESAT	Tendenz- und Lagebericht über das Phänomen Terrorismus
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
TI	Transparency International
TPB	Terrorism Prevention Branch
TPU	Trafficking and Prostitution Unit
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence, Internationale
u. a.	unter anderem
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Befreiungsarmee des Kosovo)
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UN.GIFT	United Nations- Global Initiative to Fight Human Trafficking
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMID	United Nations - African Union Mission in Darfur
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNCAC	United Nations Convention against Corruption

UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
UNHCR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
UNMO	UN Military Observer
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNO	United Nations Organization

UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNOMOZ	United Nations Operation in Mozambique
UNOV	United Nations Office in Vienna
UNPOL	United Nations Police
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSAS	United Nations Stand-by Arrangements System
UNTAET	United Nations Transnational Administration in East Timor
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
USA	United States of America
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VereinsG	Vereinsgesetz
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
WaffG	Waffengesetz
WCO	World Customs Organization (Weltzollorganisation)
WEU	Westeuropäische Union

WHO	Weltgesundheitsorganisation
WM	Wertpapier-Mitteilungen
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
ZKA	Zollkriminalamt
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissen- schaft

Inhalts- und Autorenübersicht

Die Vereinten Nationen als Akteur der internationalen Verbrechensbekämpfung (Einführung)

Prof. Dr. Andreas Peilert

Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen – Die Implementierung der Resolution 1373 in Deutschland

Christian Beier

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität

Reto Jonkhans

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität

Stephan Scholz

Die Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Menschen- und Waffenhandel

Sebastian Kirsch

Das Engagement der Vereinten Nationen im Bereich der Korruptionsbekämpfung

Nora Einicke

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als ein Mittel gegen die Terrorismusfinanzierung

Franziska Minejew

Friedensschaffende und friedenserhaltende Missionen der Vereinten Nationen – Ansätze zur Kriminalitätsbekämpfung durch Militär und Polizei

Samantha Sippel/Christian Walther

Die Vereinten Nationen und ihre Aufgabe Kriminalitätsbekämpfung im Spiegel der Literatur

Prof. Dr. Andreas Peilert

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt

Die Vereinten Nationen als Akteur der internationalen Verbrechensbekämpfung (Einführung)

I.	Einführung	42
II.	Kriminalitätsbekämpfung als geborene Aufgabe der Vereinten Nationen.....	43
III.	Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen.....	45
1.	Verbrechen gegen die Menschlichkeit	46
2.	Völkermord.....	47
3.	Kriegsverbrechen.....	48
4.	Piraterie.....	48
5.	Terrorismus.....	50
6.	Organisierte Kriminalität.....	51
7.	Betäubungsmittelkriminalität	51
8.	Menschenhandel	52
9.	Waffenhandel.....	52
10.	Korruption	53
11.	Geldwäsche	53
IV.	UN-Organe und Unterorganisationen der Vereinten Nationen zur internationalen Verbrechensbekämpfung	54
V.	Resümee und Ausblick	56

Zweiter Abschnitt

Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen. Implementierung der UN-Resolution 1373 in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Bundespolizei

Abstract.....	59
I. Einführung	60
II. Universelle Definition des Terrorismus	67
III. UN-Organe und Unterorganisationen im Bereich Terrorismusbekämpfung.....	71
1. UN-Security Council	71
2. Counterterrorism Committee.....	76
3. Counterterrorism Executive Directorate (CTED)	78
4. UN Office on Drugs & Crime	80
5. Al-Quaida & Taliban Sanctions Committee	83
6. Counterterrorism Implementation Task Force	84
7. Zwischenergebnis	85
IV. Schnittstellen zu anderen Institutionen	86
1. Internationale Behörden	86
a) Interpol	86
b) Europol.....	90
c) Europäischer Terrorismuskoordinator	91
2. Regionale Staatengemeinschaften.....	93
a) Überblick.....	93
b) Arabische Liga	94

c) Afrikanische Union	95
3. Nationale Behörden	96
a) Auswärtiges Amt – Abteilung für Vereinte Nationen	96
b) Bundeskriminalamt	97
4. Zwischenergebnis	99
V. UN-Instrumente zur Terrorismusbekämpfung	100
1. Resolutionen	100
a) Überblick	100
b) Resolution 1368	101
2. Konventionen	102
3. Die Globale Antiterrorismusstrategie	105
4. Zwischenergebnis	107
VI. Die UN-Resolution 1373 und deren Umsetzung	108
1. Zustandekommen und Inhalt	108
2. UN-Security Council als „World Legislator“	110
3. Die Resolution 1373 und das CTC	112
4. Die Antworten der Staaten im Überblick	114
5. Verhalten der Bundesrepublik Deutschland	116
a) Reaktion der Bundesregierung	116
b) Die deutschen Berichte an das CTC	117
6. Umsetzung in die innerstaatliche Rechtsordnung	121
a) Terrorismusbekämpfung vor der Resolution 1373	121
b) Die Antiterrorismuspakete I und II	122
c) Aktuelle Entwicklungen	126
7. Auswirkungen auf die Bundespolizei	129
a) Rolle der Bundespolizei bei der Terrorismusabwehr	129
b) § 4a BPolG – Flugsicherheitsbegleiter	133

c)	Veränderungen bei der Datenerhebung	136
d)	Arbeit im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum	138
e)	Weitere Veränderungen	142
8.	Zwischenergebnis	144
VII.	Aktuelle Probleme für die UN im Bereich Terrorismusbekämpfung.....	146
1.	Unterschiedliches Engagement der Staaten	146
2.	„Unberechenbarkeit“ des Terrors	147
3.	Kompetenzüberlagerungen innerhalb der UN	149
4.	Optimierungsansätze	150
5.	Zwischenergebnis	151
VIII.	Resümee	152

Dritter Abschnitt

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität

Abstract	157
I. Einführung	158
II. Begriffsbestimmungen	159
III. Bedeutsamkeit einer internationalen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.....	162
IV. UN-Organe und Unterorganisationen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.....	163
1. United Nations Office on Drugs and Crime.....	163

2.	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute	165
3.	Commission on Crime Prevention and Criminal Justice	166
V.	UN-Instrumente zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	167
1.	Resolutionen	168
2.	Konventionen.....	169
3.	Protokolle.....	172
4.	Programme.....	175
5.	Initiativen und Maßnahmen.....	177
VI.	Schnittstellen zu anderen Institutionen	178
1.	Internationale Behörden	178
a)	Interpol	178
b)	Europol.....	180
c)	World Customs Organization	181
2.	Nationale Behörden	182
a)	Bundeskriminalamt	182
b)	Zollkriminalamt	184
3.	Kooperationen, Vernetzungen und Datensammlungen	185
a)	Stability Pact Initiative against Organized Crime	185
b)	International Organization for Migration	186
4.	Non-governmental Organisations.....	187
a)	International Centre for the Prevention of Crime (ICPC)	187
b)	Crime Stoppers International (CSI)	188
5.	Forschungseinrichtungen.....	189
a)	The Jack and Mae Nathanson Centre on Transnational Human Rights, Crime and Security	189

b)	International Association for the Study of Organized Crime	190
VII.	Unmittelbare Maßnahmen der Vereinten Nationen	190
1.	Durchführung der Maßnahmen	190
2.	Kontrolle der Maßnahmen.....	193
VIII.	Nationale Umsetzung von UN-Resolutionen und Programmen.....	194
IX.	Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei	197
X.	Aktuelle Problemstellungen für die UN bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.....	198
1.	Schwerpunktbereich Asien.....	198
2.	Schwerpunktbereich Afrika.....	200
3.	Unterschiedliches Engagement der Mitgliedstaaten	202
XI.	Optimierungsansätze	205
1.	Weiterführende Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.....	205
2.	Beseitigung von Reibungsverlusten zwischen den verschiedenen Akteuren	207
3.	Verbesserung der internationalen Kooperation.....	209
4.	Stärkung der Rolle der Bundespolizei.....	212
XII.	Resümee	214

Vierter Abschnitt

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität

Abstract	222
I. Einführung	223
II. Begriffsbestimmungen	225
1. Betäubungsmittel	225
2. Psychotrope Stoffe.....	226
3. Grundstoffe	226
III. UN-Organe und Unterorganisationen im Bereich der Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität	227
1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).....	227
a) Aufgaben, Ziele, Details	227
b) Veröffentlichungen	233
2. Commission on Narcotic Drugs (CND)	236
a) Aufgaben, Ziele, Details	236
b) Veröffentlichungen	239
3. International Narcotics Control Board (INCB).....	239
a) Aufgaben, Ziele, Details	239
b) Veröffentlichungen	245
IV. UN-Instrumente zur Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität	246
1. Konventionen.....	246
a) Geschichtlicher Hintergrund.....	246

b)	Single Convention on Narcotic Drugs von 1961 und das Zusatzprotokoll von 1972	247
c)	Convention on Psychotropic Substances, 1971	249
d)	United Nations Convention on Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988	252
e)	UN-Sondergeneralversammlung 1998 (UNGASS)	255
2.	Programme	258
a)	Global Assessment Programme on Drug Abuse (GAP) ..	258
b)	Illicit Crop Monitoring Programme (ICMP)	259
c)	Global SMART Programme	259
3.	Aktionsplan (Plan of Action)	261
V.	Schnittstellen zu anderen Institutionen	262
1.	Europäische Union	262
a)	EU-Drogenaktionsplan	262
b)	Europol	264
c)	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	266
d)	Pompidou Group	268
2.	Nationale Behörden	271
a)	Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	271
b)	Drogenbeauftragte der Bundesregierung	272
c)	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte....	275
d)	Bundesopiumstelle	276
3.	Non Governmental Organizations (NGO's)	277
a)	ENCOD	277
b)	SSDP	279

VI. Nationale Umsetzung von UN-Konventionen und Programmen.....	280
1. Betäubungsmittelgesetz (BtMG).....	280
2. Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG).....	282
VII. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei.....	283
1. Zuständigkeitsfragen	283
a) Originäre Aufgabenzuständigkeit	283
b) Zollverbund gem. § 67 BPolG.....	283
c) Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16. Mai 1986	284
d) Strafverfolgungskompetenzen	287
2. Kompetenzen in Auslandseinsätzen.....	288
3. Beteiligung an internationalen Projekten	290
VIII. Aktuelle Problemstellungen für die UN bei der Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität.....	291
IX. Optimierungsansätze	294
1. Erforderlichkeit einer Aufgabenkonzentration	294
2. Unzulängliches Engagement der UN-Mitgliedstaaten.....	295
3. Intensivere Rolle der Bundespolizei	297
X. Resümee.....	299

Fünfter Abschnitt

Die Bekämpfung von Menschenhandel und Waffenhandel durch die Vereinten Nationen

Abstract	303
I. Einführung	304
II. Bekämpfungsorgane der Vereinten Nationen	307
1. United Nation Office on Drugs and Crime	307
2. United Nation Office on Disarmament Affairs	311
III. Instrumente der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels	313
1. Resolution, Konvention, Protokoll	313
2. Die Palermo-Konvention	315
3. Maßnahmen gegen den Menschenhandel	316
a) Historie der Maßnahmen gegen den Menschenhandel bis zur Palermo-Konvention	316
b) Das Zusatzprotokoll zum Kampf gegen den Menschenhandel	319
c) Global Initiative to Fight Human Trafficking	322
4. Maßnahmen gegen den Waffenhandel	326
a) Das Zusatzprotokoll zum Kampf gegen den Waffenhandel	326
b) Programme of Action	328
c) Arms Trade Treaty	329
IV. Schnittstellen zu anderen Behörden und Einrichtungen	331
1. Europol	332
2. Die Europäische Grundrechte Agentur	334

3. Nationale Behörden	336
a) Bundeskriminalamt	336
b) Zoll	338
4. Das Wassenaar Übereinkommen.....	339
5. Small Arms Survey.....	341
6. Die Rolle der NGOs	342
a) Definition	342
b) Die Stellung der NGOs bei den Vereinten Nationen und ihre Möglichkeiten	343
c) Objektive Kriterien	344
d) Subjektive Kriterien	345
e) Mittel der Einflussnahme	346
f) Internationale NGOs	348
aa) Amnesty International	352
bb) International Organisation of Migration	354
cc) Human Rights Watch	355
7. Proliferation Security Initiative	353
V. Umsetzung in nationales Recht	354
1. Menschenhandel	354
a) Strafgesetzbuch	355
aa) Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung	358
bb) Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft	359
b) Aufenthaltsgesetz	360
2. Waffenhandel.....	362
a) Außenwirtschaftsgesetz	362

b) Kriegswaffenkontrollgesetz	363
c) Waffengesetz.....	364
VI. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei	364
VII. Resümee.....	367

Sechster Abschnitt

Das Engagement der Vereinten Nationen im Bereich der Korruptionsbekämpfung

Abstract.....	372
I. Einführung	373
II. Grundlegendes zur Korruption.....	374
1. Definition der Korruption.....	374
2. Korruptionsgefährdete Bereiche.....	377
3. Erscheinungsformen der Korruption	379
4. Ursachen der Korruption	379
III. Korruptionsbekämpfung durch die Vereinten Nationen	380
1. Organisation der Korruptionsbekämpfung.....	380
2. Instrumente der Vereinten Nationen zur Korruptionsbekämpfung.....	382
a) United Nations Convention against Corruption (UNCAC).....	382
b) Stolen Assets Recovery Initiative	397
c) Programme, Protokolle, Berichte.....	399
d) Antikorruptionstag	403

IV. Korruptionsbekämpfung anderer Institutionen	403
1. Internationale Organisationen und Behörden.....	403
a) Europol	404
b) OECD	407
c) OLAF	409
d) GRECO	411
2. Transparency International.....	412
3. Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption.....	418
V. Korruptionsbekämpfung in Deutschland	419
1. Straftatbestände	419
2. Richtlinien, Erlasse, Rundschreiben.....	424
3. Antikorruptionsgesetze auf Ebene der Bundesländer	428
4. Korruptionsbekämpfung in der Bundespolizei	430
VI. Vereinbarkeit des deutschen Engagements mit der UNCAC ...	433
VII. Aktuelle Herausforderungen der Vereinten Nationen bei der Korruptionsbekämpfung.....	436
VIII. Resümee.....	438

Siebenter Abschnitt

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als Maßnahme gegen die Terrorismusfinanzierung

Abstract	443
I. Einführung	444

II. Begriffserklärungen	445
1. Terrorismus.....	445
2. Geldwäsche.....	446
3. Terrorismusfinanzierung	447
III. Die Bedeutung der Geldwäsche für die Terrorismusfinanzierung	448
IV. UN-Organe und deren Instrumente im Bereich der Geldwäschebekämpfung.....	450
1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).....	450
a) Global Program Against Money Laundering (GPML)	451
b) International Money Laundering Information Network (IMoLIN).....	454
2. UN Security Council	455
a) Resolution 1373	455
a) Resolution 1373	456
b) Counterterrorism Committee	458
c) Resolution 1617	459
3. UN General Assembly.....	460
a) International Convention for the Supression of the Financing of Terrorism	461
b) Convention against Transnational Organized Crime	462
c) Andere Konventionen	465
V. Schnittstellen zu anderen Institutionen	465
1. Gremien	465
a) Financial Action Task Force (FATF)	465
b) Financial Intelligence Unit (FIU)	471
c) Egmont Group.....	473

2.	Nichtbehördliche Organisationen.....	475
a)	Non Governmental Organizations	475
b)	Society for Worldwide Financial Telecommunication (SWIFT)	476
c)	Forschungseinrichtungen	478
3.	Internationale Behörden	479
a)	Europol	479
b)	Interpol	483
4.	Netzwerke internationaler Behörden.....	486
a)	SUSTRANS	486
b)	INTERPOL Money Laundering Automated Search Service (IMLASS)	486
5.	Nationale Behörden	488
a)	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)	488
b)	Financial Intelligence Unit Deutschland	490
VI.	Nationale Umsetzung von UN-Resolutionen und Programmen.....	492
1.	Geldwäschegesetz.....	492
2.	§ 261 StGB	495
VII.	Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei	496
VIII.	Aktuelle Problemstellungen der UN im Verbrechensbekämpfungsbereich Geldwäsche.....	499
IX.	Erfolge und Defizite bei der Geldwäschebekämpfung	501
1.	Erforderlichkeit einer höheren Bekämpfungsintensität	501
2.	Verbesserung der internationalen Kooperation.....	502
3.	Optimierungsansätze auf nationaler Ebene	503
X.	Resümee.....	504

Achter Abschnitt

Friedensschaffende und –erhaltende Missionen der Vereinten Nationen – Rechtliche Grundlagen, Durchführung, Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei und das Militär

Abstract	507
I. Einführung	508
II. Begriffserklärungen	511
1. Friedensschaffende Missionen	511
2. Friedenserhaltende Missionen	514
3. Zielrichtung von UN Missionen	516
III. Entwicklung der Kriminalität in den Einsatzstaaten	518
1. Allgemein	518
2. Kosovo	523
a) Ursachen und historische Entwicklung des Kosovokonflikts	523
b) Ursachen und Entwicklung der Organisierten Kriminalität im Kosovo	527
IV. Auswirkungen der Organisierten Kriminalität in den Einsatzstaaten auf die Sicherheit in den Entsendestaaten	542
V. Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit	546
VI. UN-Organe und Unterorganisationen für friedensschaffende und friedenserhaltende Missionen	548
1. Department of Peacekeeping Operations	548
a) Allgemeines	548
b) Office of Operations	549

c)	Office of Military Affairs.....	550
d)	Office of Rule of Law and Security Institutions.....	551
e)	Policy, Evaluation and Training Division	559
2.	Die Kommission für Friedenskonsolidierung	562
3.	Der Friedenskonsolidierungsfond	564
4.	Das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung.....	566
VII.	UN-Instrumente im Bereich von friedensschaffenden und friedenserhaltenden Maßnahmen	566
1.	Mandate	567
a)	KFOR	567
b)	UNMIK.....	570
2.	Resolutionen	571
3.	Maßnahmenkataloge.....	574
4.	Wirtschaftssanktionen	574
5.	Internationale Polizeieinheiten/ -missionen	575
VIII.	Schnittstellen zu anderen Institutionen	580
1.	Internationale Organisationen	580
a)	NATO.....	580
b)	Europäische Union.....	582
c)	OSZE.....	586
2.	Nationale Behörden	587
a)	Bundeswehr.....	587
b)	Polizeien von Bund und Ländern.....	589
c)	Militärischer Abschirmdienst	591
3.	Non-governmental Organisations.....	592
4.	Private Sicherheitsfirmen als neuer Akteur.....	593

XIII. Schnittstellen zwischen Militär und Polizei bei der Verbrechensbekämpfung in unterschiedlichen Einsatzphasen	599
IX. Aktuelle Problemstellungen für die UN.....	602
1. Zusammenwirken von Militär und Polizei.....	602
2. Unterschiedliche Beteiligung der Mitgliedstaaten	605
X. Optimierungsansätze	609
1. Mandatsprobleme	612
2. Personaldefizite	615
3. Ausbildungsdefizite, Schnittstellen und Nachbereitung	617
XI. Resümee.....	621

Neunter Abschnitt

Die Vereinten Nationen und ihre Aufgabe Kriminalitätsbekämpfung im Spiegel der Literatur

I. Einführung	630
II. Handbücher.....	631
III. Lehrbücher.....	633
IV. Kommentare	635
V. Vorschriftensammlungen	635
VI. Monographien.....	636
VII. Aufsatzliteratur.....	638
VIII. Zeitschriften	639
IX. UN-eigene Publikationen	640
X. Resümee.....	642

XI. Einzelne Rezensionen.....	644
1. Herdegen, Matthias: Völkerrecht	650
2. Ruffert, Matthias/Walter, Christian: Institutionalisiertes Völkerrecht	654
3. Greener, Beth K.: The New International Policing	656
4. Baliqi, Bekim: State-Building durch die Vereinten Nationen – Am Fallbeispiel des Kosovo	660

Erster Abschnitt

Die Vereinten Nationen als Akteur der internationalen Verbrechensbekämpfung (Einführung)

Prof. Dr. Andreas Peilert

Gliederung

- I. Einführung
- II. Kriminalitätsbekämpfung als geborene Aufgabe der Vereinten Nationen
- III. Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen
 - 1. Verbrechen gegen die Menschlichkeit
 - 2. Völkermord
 - 3. Kriegsverbrechen
 - 4. Piraterie
 - 5. Terrorismus
 - 6. Organisierte Kriminalität
 - 7. Betäubungsmittelkriminalität
 - 8. Menschenhandel
 - 9. Waffenhandel
 - 10. Korruption
 - 11. Geldwäsche
- IV. UN-Organen und Unterorganisationen der Vereinten Nationen zur internationalen Verbrechensbekämpfung
- V. Resümee und Ausblick

I. Einführung

Die Vereinten Nationen sind die Organisation, die die Mehrzahl der Staaten der Erde zur Verfolgung umfassender Ziele vereint.¹ Sie spiegeln deshalb in besonders deutlicher Art und Weise die aktuellen Probleme der Staatengemeinschaft wider. Von ihr werden aber auch in besonders deutlicher Art und Weise Lösungsansätze für diese Probleme erwartet. Als universale Organisation² mit 192 Staaten besitzen die Vereinten Nationen die völkerrechtliche Möglichkeit, durch die Verabschiedung von Resolutionen und Konventionen die Sicherheitspolitik global zu gestalten. Diese Rolle als Ersatzgesetzgeber bedeutet eine hohe politische Verantwortlichkeit gegenüber den Mitgliedstaaten. Inhaltlich bezieht sich die Verantwortlichkeit neben der Hauptaufgabe der Friedenssicherung auch auf die Kriminalitätsbekämpfung. In engem Kontext dieser beiden Aufgaben steht die Bekämpfung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, des Völkermordes, von Kriegsverbrechen aber auch des Terrorismus. Angesichts der stetigen Globalisierung der Gesellschaft und damit auch der Globalisierung der Kriminalität als einem Teil der Gesellschaft kommt den Vereinten Nationen des Weiteren eine wichtige Funktion bei der Bekämpfung international bedeutsamer Kriminalitätsfelder, wie der Organisierten Kriminalität, der Betäubungsmittelkriminalität, dem Menschen- und Waffenhandel, der Korruption und der Geldwäsche zu. Kriminalitätsbekämpfung wird durch die Vereinten Nationen schließlich zunehmend im Rahmen der sich stetig erweiternden Mandate für Friedensmissionen durchgeführt. Die hohe Verantwortung der Vereinten Nationen resultiert hier daraus, dass sie das fehlende Gewaltmonopol der

¹ *Simma*, Geleitwort, in: von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO - Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, 2003, S. V.

² Zum Begriff der Universalität: *Amerasinghe*, *Principles of the institutional law of international organizations*, 2. Aufl. 2005, S. 10 f.; *Ruffert/Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2009, § 1, Rdn. 13.

failing states ersetzen und mit dem Souveränitätsprinzip das vornehmste Recht eines Staates für sich beanspruchen.

II. Kriminalitätsbekämpfung als geborene Aufgabe der Vereinten Nationen

Das Hauptziel der Vereinten Nationen, formuliert in der Präambel sowie in Art. 1 Nr. 1 VN-Charta, ist die Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Letztendlich leitet sich von dieser Zielsetzung die Existenz als Weltorganisation ab.³ Ebenfalls in der Präambel und zusätzlich in Art. 1 Nr. 3 VN-Charta verpflichten sich die Vereinten Nationen zur Gewährleistung der Menschenrechte. In dem Kontext dieser beiden Hauptziele der Weltorganisation finden sich Ursprung und Begründung für die Aufgabe der Kriminalitätsbekämpfung wieder. Diese These erschließt sich unter vielen Gesichtspunkten:

Terroristische Bedrohungen haben spätestens seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 eine Dimension erreicht, die den Weltfrieden bedroht. Die Bekämpfung des Terrorismus stellt eine der größten Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft⁴ und damit auch die Vereinten Nationen dar. In der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zeigt sich die unmittelbare Verknüpfung zwischen der Friedenssicherung als Hauptziel der Vereinten Nationen und der Aufgabe Verbrechensbekämpfung.

³ So ausdrücklich: *Baliqui*, State-Building durch die Vereinten Nationen – Am Fallbeispiel des Kosovo, 2009, S. 37; dahingehend auch: *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 4. Aufl. 2006, S. 17.

⁴ *Kersten*, Begrüßung, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Islamistischer Terrorismus - eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft, BKA-Herbsttagung 2001, 2002, S. 1 (3).

Der Wandel von friedensschaffenden UN-Missionen über Friedenskonsolidierung hin zu umfassenden State-Building-Missionen⁵ sorgt für eine neue Dimension der Aufgabe Kriminalitätsbekämpfung für die Vereinten Nationen. Fragile Staaten gelten als hoher Risikofaktor für gewaltsame Konflikte, die auch außerhalb der Staatsgrenzen ausgetragen werden können.⁶ In Staaten mit aufgelösten oder zerfallenden staatlichen Strukturen finden transnational agierende terroristischen Gruppierungen und Organisationen der Organisierten Kriminalität gleichzeitig einen idealen Wirkungsraum wie auch ein Rückzugsgebiet. Aufgabe der State-Building-Missionen ist die Wiederherstellung effektiv arbeitender staatlichen Strukturen, die untrennbar mit der Kriminalitätsbekämpfung verbunden ist. Von besonderer Bedeutung ist die Bekämpfung der Deliktsfelder Organisierte Kriminalität und Korruption.

Letztendlich stellen sich Gewaltmaßnahmen zum Schutz der Menschenrechte auf Grund eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UN-Charta als kollektive Kriminalitätsbekämpfungsmaßnahme der Staatengemeinschaft dar. Auch aus der Gewährleistungsfunktion der Vereinten Nationen für die Menschenrechte lässt sich mithin die Aufgabe Kriminalitätsbekämpfung ableiten. Insgesamt kann man die Kriminalitätsbekämpfung also als eine geborene Aufgabe der Vereinten Nationen bezeichnen.⁷

⁵ Zu dieser Entwicklung siehe: *Baliqi* (Fn. 3), S. 247 f.

⁶ *Baliqi* (Fn. 3), S. 85.

⁷ Siehe dazu bereits: *Adler*, Vereinte Nationen und Verbrechensverhütung, *Kriminalistik* 1965, S. 607: „Daß sich aber die V.N. schon seit ihrer Gründung intensiv und fortgesetzt mit allen Problemen beschäftigen, die mit der Verhütung und Bekämpfung von Verbrechen zusammenhängen, ist – wie sich wiederholt gezeigt hat – in den weitesten Kreisen nahezu unbekannt.“

III. **Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen**

In der historischen Entwicklung der Vereinten Nationen seit 1945 hat sich ein Kernbestand von Verbrechen herausgebildet, für deren Bekämpfung die Vereinten Nationen in besonderer Art und Weise verantwortlich zeichnen. Hierzu zählen mit den Verbrechen gegen die Menschlichkeit, dem Völkermord und den Kriegsverbrechen, solche Straftaten, die in engem Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen stehen und auf Grund des engen Kontextes zu der Friedenssicherungsaufgabe der Vereinten Nationen naturgemäß in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Schon seit ihrer Gründung bekämpfen die Vereinten Nationen den ältesten Feind der Menschheit, den Piraten. Auf Grund der globalen Vorgehensweise⁸ und des korrespondierenden globalen Bekämpfungserfordernisses engagieren sich die Vereinten Nationen ferner in der Bekämpfung des Terrorismus,⁹ der Organisierten Kriminalität,¹⁰ der Betäubungsmittelkriminalität,¹¹ des Menschen- und Waffenhandels,¹² der Korruption¹³ und der Geld-

⁸ Zur Globalisierung des Verbrechens: *R. Winslow/V. Winslow*, The globalization of crime, in: Turner (Hrsg.), The Routledge International Handbook of Globalization Studies, 2010, S. 245.

⁹ *Beier*, Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen – Die Implementierung der Resolution 1373 in Deutschland (in diesem Band).

¹⁰ *Jonkhans*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität (in diesem Band).

¹¹ *Scholz*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität (in diesem Band).

¹² *Kirsch*, Die Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Menschen- und Waffenhandel (in diesem Band).

¹³ *Einicke*, Das Engagement der Vereinten Nationen im Bereich der Korruptionsbekämpfung (in diesem Band).

wäsche¹⁴. Ein besonderes Bedrohungspotential entfalten diese Delikte auf Grund ihrer zunehmenden Vernetzung untereinander.

1. Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind Massenverbrechen, die sich gegen die Zivilbevölkerung richten.¹⁵ Nach der entsprechenden nationalen Strafvorschrift des § 7 Abs. 1 VStGB wird u. a. bestraft, wer im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung Menschenhandel betreibt (Nr. 3), in Gewahrsam befindliche Personen foltert (Nr. 5) oder eine identifizierbare Gruppe oder Gemeinschaft verfolgt, indem er ihr aus politischen, rassistischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, aus Gründen des Geschlechts oder aus anderen nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts als unzulässig anerkannten Gründen grundlegende Menschenrechte entzieht oder diese wesentlich einschränkt (Nr. 10).¹⁶ Die Bekämpfung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit steht also in engem Kontext zu weiteren zentralen Aufgaben der Vereinten Nationen.

¹⁴ Minejew, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als ein Mittel gegen die Terrorismusfinanzierung (in diesem Band).

¹⁵ Werle, Völkerstrafrecht, 2. Aufl. 2007, Rdn. 742; zu den unterschiedlichen Definitionen des Verbrechens gegen die Menschlichkeit siehe: *Doswald-Beck*, International Crimes, in: Chetail (Hrsg.), Post-conflict Peacebuilding: A Lexicon, 2009, S. 158 (160 f.).

¹⁶ Siehe zu einer Übersicht über das Recht der Verbrechen gegen die Menschlichkeit: *Ambos/Wirth*, The Current Law Of Crimes Against Humanity - An analysis of UNTAET Regulation 15/200, in: Criminal Law Forum 13 (2002), S. 90 ff.

2. Völkermord

Die UN-Generalversammlung erklärte den Völkermord (Genozid) während der Nürnberger Prozesse im Jahre 1946 zu einem internationalen Verbrechen.¹⁷ Die Besonderheit dieses völkerrechtlichen und damit internationalen Verbrechenstatbestandes liegt darin, dass sein für die Vereinten Nationen bedeutsamster Anwendungsfall im innerstaatlichen Bereich verbleibt, wie *Win-chiat Lee* zu Recht feststellt:

*„Thus, on my view, paradoxically, it is the genocide committed by agents of the state against its own citizens on its own territory that is a more central case of international crimes than the genocide committed by the state agent against a foreign population on foreign soil.“*¹⁸

Auf Grund der erforderlichen Durchbrechung des staatlichen Souveränitätsprinzips bei einem Völkermord auf dem Gebiet eines Staates durch dessen Bürger gegen dessen Bürger sind die Vereinten Nationen als Repräsentant der Weltrechtspflege der richtige Akteur für das erforderliche Einschreiten.¹⁹ Zum Teil wird den Vereinten Nationen allerdings vorgeworfen, diese Aufgabe nicht oder zu spät wahrzunehmen.²⁰

¹⁷ UN General Assembly Resolution 1/99; siehe zur Entstehungsgeschichte dieses Verbrechens; *Ramcharan*, Preventive Diplomacy at the UN, 2008, S. 175 ff.; *Schabas*, Genocide In International Law – The Crime of Crimes, 2. Aufl. 2009, S. 17 ff.; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 4. Aufl. 2010, § 16 Rdnrn. 3 ff.

¹⁸ *Win-chiat Lee*, International Crimes and Jurisdiction, in: May/Hoskins (Hrsg.), International Criminal Law and Philosophy, 2010, S. 15 (28).

¹⁹ Für die Berechtigung des Einschreitens nach Kapitel VII (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen), Art. 39 UN-Charta: *Gaja*, The Role of the United Nations in Preventing and Suppressing Genocide, in: Gaeta (Hrsg.), The UN Genocide Convention – A Commentary, 2009, S. 402.

²⁰ *Chritchlow*, Stopping Genocide through International Agreement when the Security Council fails to act, Georgetown Journal of International Law, Vol. 40, 2008-2009, Nr. 2, S. 311; zu einer Fallstudie siehe: *Hagan/Rymond-Richmond*, Dafur and the Crime of Genocide, 2009.

3. Kriegsverbrechen

Zu den von den Vereinten Nationen zu bekämpfenden Straftaten zählen – man möchte sagen selbstverständlich - die sogenannten Kriegsverbrechen, die im Schnittpunkt militärischen Handelns und der Notwendigkeit strafrechtlicher Verfolgung liegen. Als Kriegsverbrechen zu definieren sind schwerwiegende und nach Völkerrecht strafbare Verstöße gegen eine Regel des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten.²¹ Als mögliche Begehungsweisen kommen in Betracht:

- Illegale Handlungen durch Soldaten während der Kampfhandlungen
- Illegales Verhalten von Soldaten gegen Soldaten nach Ende der Kampfhandlungen
- Illegale Handlungen gegen Zivilpersonen oder zivile Objekte während der Kampfhandlungen
- Illegale Handlungen gegen Zivilpersonen oder zivile Objekte nach Ende der Kampfhandlungen
- Der Einsatz militärischer Gewalt aus rein politischen und nicht militärisch veranlassten Gründen.²²

4. Piraterie

„Piracy is the oldest internationally recognized crime, and a pirate today is still considered an outlaw and enemy of all humankind (hostis

²¹ Darge, Kriegsverbrechen im nationalen und internationalen Recht – Unter besonderer Berücksichtigung des Bestimmtheitsgrundsatzes, 2010, S. 36.

²² Ausführlich hierzu: Chuter, War Crimes – Confronting Atrocity in the Modern World, 2003, S. 8 f.

humani generis). Piracy jure gentium (under the law of nations) is the first international crime warranting universal jurisdiction, a concept that permits any state to bring a pirate to justice at any time, anywhere.²³

Mit diesen markanten Worten wird die Bedeutung der Piraterie als historisch erstes *Verbrechen* geschildert, das von der gesamten Staatengemeinschaft bekämpft wird.²⁴ Aktuell hat die schon als historisches Phänomen abgestempelte Piraterie ein neues bislang nicht gekanntes Bedrohungspotential entfaltet.²⁵ Nach wie vor gilt, dass die Piraterie eine Kriminalitätsform ist, deren Bekämpfung nur im internationalen Rahmen denkbar ist.²⁶ Zuletzt Ende 2009 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen deshalb das Mandat zur Piraterie-Bekämpfung vor Somalias Küste und auf dem somalischen Festland um weitere zwölf Monate verlängert. Bei diesem Einsatz zeigt sich deutlich, dass der militärische und polizeiliche Charakter von UN-Aufgaben im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung immer mehr vermischt. Die taktischen Erfordernisse der Piraterie-Bekämpfung führen zu einer Doppelnatur des Einsatzes, nämlich dem Einsatz von militärischen Mitteln und militärischem Personal für eine polizeiliche Aufgabe.²⁷ Ebenso wie bei der Bekämpfung des Terrorismus zeigt sich, dass neuartige Bedrohungspotentiale die überkommene aus Militär für äu-

²³ Joyner, International Law in the 21st Century – Rules for Global Governance, 2005, S. 137.

²⁴ Siehe hierzu: Robertson, Crimes Against Humanity – The Struggle For Global Justice, 3. Aufl. 2006, S. 240; zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung der Bekämpfung der Piraterie: Heller-Roazen, „Der Feind aller“ – Der Pirat und das Recht, 2010, durchgehend.

²⁵ Siehe hierzu ausführlich: Wiese, Piraterie – Neue Dimension eines alten Phänomens, 2010, durchgehend.

²⁶ McCormack, Understanding the Law of Terrorism, 2007, S. 153.

²⁷ Zu dieser Doppelnatur siehe: Geiß/Petrig, UN-mandatierte Piraterie-Bekämpfung im Golf von Aden, Vereinte Nationen 2010, S. 3 (8).

ßere Sicherheit und Polizei für innere Sicherheit bestehende Sicherheitsstruktur auf nationaler wie internationaler Ebene in Frage stellen.

5. Terrorismus

Das Phänomen des Terrorismus wurde auf internationaler Ebene bereits durch die Vorläuferorganisation der Vereinten Nationen, den Völkerbund, behandelt. Der Rat des Völkerbundes stellte 1934 in einer Resolution fest, dass das bisherige Völkerrecht zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht präzise genug sei. Die beiden ausgearbeiteten Verträge zur Bekämpfung terroristischer Handlungen traten allerdings nie in Kraft.²⁸ Zunächst gehörte der Terrorismus dann aber nicht zu den Themen, die noch während des Zweiten Weltkrieges auf der Tagesordnung für die Schaffung eines institutionalisierten Systems für Frieden und Sicherheit standen.²⁹ Das Friedenssicherungssystem der UN-Charta basiert vielmehr auf der Erfahrung mit zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen mit territorialem Bezug unter Einsatz regulärer Streitkräfte, teilweise mit voller Entfaltung des militärischen Potenzials.³⁰ Spätestens seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ist das Kriminalitätsfeld Terrorismus auf Grund seiner internationalen Ausrichtung³¹ aber auch in den Fokus der Vereinten Nationen gerückt.

²⁸ Rat des Völkerbundes, Einsetzung einer Kommission zur Ausarbeitung einer Konvention, LoN Doc. CRT 1, Resolution vom 10.04.1935, Teil IV., verabschiedet am 10.12.1934, abgedruckt u.a. bei: *Friedlander/Levie*, Terrorism: documents of international and local control, Bd. I, 1979, S. 249 ff.; zu Einzelheiten siehe: *Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 2008, S. 12 f.

²⁹ *Boulden*, Terrorism, in: Weiss/Daws, The Oxford Handbook on the United Nations, 2007, S. 427.

³⁰ *Schinz*, Das staatliche Selbstverteidigungsrecht im Rahmen der Terrorbekämpfung, in: Festschrift für Wildhaber, 2007, S. 1525 (1526).

³¹ Siehe hierzu: *Romaniuk*, Multilateral Counter-Terrorism, 2010, S. 1 ff.

6. Organisierte Kriminalität

Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gehört seit der Gründung der Vereinten Nationen zu deren Aufgaben. Die Organisierte Kriminalität wurde als Bedrohung für das soziale und wirtschaftliche Leben der Weltbevölkerung interpretiert.³² Im Zuge der sich um Aspekte des State-Building und damit polizeilicher Aufgaben erweiternden Friedensmissionen hat die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität durch die Vereinten Nationen eine neue wichtige Dimension erhalten. Die Organisierte Kriminalität, die sich in fragilen Staaten schneller entwickelt als staatliche Autoritäten, ist ein Haupthindernis für die Konsolidierung dieser Staaten. Auf Grund festzustellender Verflechtungen zwischen Organisierter Kriminalität, Schattenwirtschaft und im Aufbau befindlicher politischer Führung in Transformationsstaaten³³ gestaltet sich die Bekämpfung sich verfestigender krimineller Strukturen als besonders schwierig.

7. Betäubungsmittelkriminalität

Die Betäubungsmittelkriminalität ist eng mit der Organisierten Kriminalität verknüpft.³⁴ Auf Grund der Erforderlichkeit einer abgestimmten Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität in Produzenten-, Transit- und Empfängerstaaten ist eine globale Vorgehensweise erforderlich. Diese beinhaltet auch eine Unterstützung strukturschwacher Rauschgift produzierender Staaten. Ebenso ist es Aufgabe der Vereinten Nationen, für einen möglichst hohen gesetzlichen Mindeststandard bei der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität einzutreten.

³² *Madsen*, Organized Crime, in: Weiss/Daws (Hrsg.) (Fn. 29), S. 611.

³³ Für den Kosovo siehe: *Baliqi* (Fn. 3), S. 191.

³⁴ *Gaspar*, Tackling international crime: forward into the third era, in: Brown (Hrsg.), Combating International Crime, 2008, S. 8 (19).

8. Menschenhandel

Ebenfalls im Hinblick auf die enge Vernetzung mit der Organisierten Kriminalität bedarf der Menschenhandel³⁵ einer intensiven Bekämpfung durch die Vereinten Nationen. Dies gilt umso mehr als Gruppierungen der Organisierten Kriminalität mit dem internationalen Organhandel und dem Missbrauch von Neugeborenen für Zwecke der Stammzellenforschung gleichermaßen lukrative wie menschenverachtende Deliktsfelder besetzen. Bei der Bekämpfung dieser Kriminalität in strukturschwachen Ländern entfaltet sich mit der Kombination aus Entwicklungshilfe und Strafverfolgung eine der vornehmsten Aufgaben der Vereinten Nationen.

9. Waffenhandel

Die Vereinten Nationen registrieren zunehmend das von einer starken Verbreitung von Kleinwaffen ausgehende Risiko für die Entstehung bewaffneter Konflikte in strukturschwachen Gebieten. Durch die Verknüpfung des internationalen Waffenhandels mit der Organisierten Kriminalität steigert sich dieses Risiko noch. In engem Zusammenhang mit der Friedenssicherungsaufgabe der Vereinten Nationen steht die Bekämpfung der Proliferation, also der Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen von Staaten, die über entsprechende Technologien verfügen, an andere oft strukturschwache und instabile Staaten. Sowohl bei dem Handel mit Kleinwaffen als auch der Proliferation ist auf Grund unterschiedlicher Anbieter- und Empfängerstaaten ein globales Vorgehen unabdingbar.

³⁵ Zu einzelnen Begehungsweisen: *Ebbe*, Introduction: An Overview of Trafficking in Women and Children, in: *Ebbe/Das*, Global Trafficking in Women and Children, 2008, S. 3 ff.

10. Korruption

Die Korruption ist ein internationales Phänomen, das durch die mit der Globalisierung verbundene Steigerung internationaler Geschäftsbeziehungen noch an Bedeutung gewinnt.³⁶ Für die Vereinten Nationen hat die Korruptionsbekämpfung unter zwei Aspekten Bedeutung erlangt: Zum einen ist sie erforderlich, um einer Destabilisierung globaler Wirtschaftsbeziehungen entgegenzuwirken. Zum anderen gewinnt die Korruptionsbekämpfung in Missionsgebieten an Bedeutung, da unterbezahlte und korrupte Polizeiangehörige des Gaststaates³⁷ den Transformationsprozess des Staates gefährden. Der Aufbau einer rechtsstaatlichen, nicht korrupten Verwaltung ist als eine wesentliche Dimension des State-Building-Prozesses anzusehen.

11. Geldwäsche

Der Straftatbestand der Geldwäsche ist ebenfalls von hoher internationaler Bedeutung. Organisierte Straftäter werden regelmäßig bestrebt sein, inkriminierte Erlöse aus dem Land der illegalen Tat vorübergehend oder dauerhaft rasch ins Ausland zu verbringen. Auf diese Weise soll einer möglichen Beschlagnahme der Gelder durch Strafverfolgungs- oder Finanzbehörden entgegengewirkt werden.³⁸ Allein schon dieser modus operandi gebietet eine globale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäsche. Ferner hängt die Geldwäsche eng mit weiteren Straftaten zusammen, die von den Vereinten Nationen bekämpft werden. Dies sind insbesondere Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Betäubungsmittelkriminalität sowie Menschen- und

³⁶ Gädigk, Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung im Rahmen von EU-Twinning-Projekten, in: Brenneisen/Hahn (Hrsg.), Korruption – Ansätze zur präventiven und repressiven Bekämpfung korruptiver Strukturen, 2008, S. 103.

³⁷ Siehe zu diesem Befund: Greener, The International Policing, 2009, S. 15.

³⁸ Surendorf, Geldwäsche - Eine kriminologische Untersuchung, 2001, S. 223.

Waffenhandel. Maßnahmen gegen die Geldwäsche als Gewinnsicherungsdelikt wirken damit gleichzeitig gegen die Vortaten der Geldwäsche.

IV. UN-Organe und Unterorganisationen der Vereinten Nationen zur internationalen Verbrechensbekämpfung

Entsprechend der Vielfalt der Aufgaben im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung haben sich im Rahmen der Vereinten Nationen eine Vielzahl spezialisierter Unterorganisationen gebildet.³⁹ Im Zentrum der speziell für die Kriminalitätsbekämpfung zuständigen Organe steht das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Dieses UN-Organ hat seinen Sitz in Wien und steuert die Kriminalitätsbekämpfung der Vereinten Nationen von weiteren zwanzig Außenstellen. Für Schwerpunktbereiche hat das UNODC weitere Spezialabteilungen eingerichtet, wie für den Terrorismus (Terrorism Prevention Branch – TPB⁴⁰) und die Organisierte Kriminalität (Anti-Organized Crime and Law Enforcement Unit⁴¹).

Im Hinblick auf die Effizienz des Handelns der Vereinten Nationen bei der Verfolgung schwerwiegender Kriminalität stellen die neuen Formen der internationalen Strafgerichtshöfe für das frühere Jugosla-

³⁹ Siehe zur Organisation der Bekämpfung verschiedener Kriminalitätsformen: *Beier* (Fn. 9), III (Terrorismus); *Einicke* (Fn. 13), III 1 (Korruption); *Jonkhans* (Fn. 10), IV (Organisierte Kriminalität); *Kirsch* (Fn. 12), II (Menschen- und Waffenhandel); *Minejew* (Fn. 14), IV (Geldwäsche); *Scholz* (Fn. 11), III (Betäubungsmittelkriminalität) (alle in diesem Band).

⁴⁰ *Beier* (Fn. 9), III 4 (in diesem Band).

⁴¹ *Jonkhans* (Fn. 10), VI (in diesem Band).

wien und Ruanda⁴² sowie das Abkommen von Rom aus dem Jahr 1998 über einen Internationalen Strafgerichtshof Meilensteine dar. Sie sind ein bedeutsamer Schritt für die Durchsetzung völkerrechtlicher Pflichten des Einzelnen.⁴³ Die Einrichtung der verschiedenen Formen internationaler Strafgerichtshöfe wird zu den wichtigsten institutionellen Neuerungen in der internationalen Politik gezählt.⁴⁴ Insbesondere mit dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof soll die nationale Strafverfolgung durch eine effektive und unparteiische Gerichtsbarkeit auf internationaler Ebene ergänzt werden.⁴⁵ Die Zielsetzungen des Internationalen Strafgerichtshofs sind einerseits die Ahndung schwerer Verbrechen gegen die internationale Gemeinschaft aber auch die Prävention vor solchen Delikte.⁴⁶ Gemäß Art. 5 ff. des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs umfasst seine Zuständigkeit die Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression. Damit hat der Internationale Strafgerichtshof die Zuständigkeit „over the most serious crimes of international concern“⁴⁷ Allerdings darf der Internationale Strafgerichtshof ein Verfahren nur dann an sich ziehen, wenn der an sich zuständige Staat nichts willens oder nicht fähig ist, eine solche Straftat zu verfolgen. Zudem muss die Jurisdiktion des Gerichtshofes von dem betroffenen Staat anerkannt worden sein.⁴⁸ Trotz dieser einschränkenden Voraussetzungen für ein Tätigwerden bedeutet

⁴² Siehe zu diesem ad-hoc-Gericht: *Jones, The Courts of Genocide – Politics and the Rule of Law in Rwanda and Arusha*, 2010, S. 9.

⁴³ *Herdegen, Völkerrecht*, 9. Aufl. 2010, § 1, Rdn. 23.

⁴⁴ *Van Ooyen, Politische Bedingungen internationaler Strafgerichtshöfe*, 2007, S. 11.

⁴⁵ *Satzger* (Fn. 17), § 14, Rdn. 2.

⁴⁶ *Ocampo, Building a Future on Peace and Justice: The International Criminal Court*, in: *Ambos/Large/Wierda* (Hrsg.), *Building a Future on Peace and Justice*, 2009, S. 9 (10).

⁴⁷ *Cryer/Friman/Robinson/Wilshurst, An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2007, S. 125.

⁴⁸ *Graf Vitzthum*, in: *ders.* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2007, Abschn. I, Rdn. 36.

die Einführung eines Internationalen Strafgerichtshofes einen erheblichen Bedeutungsgewinn für die Absicherung der Friedenssicherungs- und Kriminalitätsbekämpfungsaufgaben der Vereinten Nationen.

V. Resümee und Ausblick

Insgesamt zeigt sich, dass die Vereinten Nationen über ein komplexes System zur Kriminalitätsbekämpfung auf internationaler Ebene verfügen. Mit der Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofes erfolgte 1998 ein wichtiger Schritt zur Komplettierung dieses Systems. Über die UN-eigenen Organe hinaus beteiligen sich aber noch weitere Akteure bei der Gewährleistung der globalen Sicherheit. Zu ihnen zählen die Regionalgemeinschaften⁴⁹ und ihre speziellen Organe aber auch private Akteure, etwa NGO's. Die Berücksichtigung der regionalen Interessen, die Einbindung der privaten Akteure und die Aktivierung des mitgliedstaatlichen Engagements sind Voraussetzungen dafür, dass die Vereinten Nationen ihrer Aufgabe der globalen Kriminalitätsbekämpfung effektiv gerecht werden können.

⁴⁹ Beispiele sind: Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), Afrikanische Union (AU), Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), Arabische Liga, Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Europarat, Nordatlantisches Verteidigungsbündnis (NATO); siehe zu den Regionalorganisationen: *Ruffert/Walter* (Fn. 2), § 11, Rdnrn. 455 ff.

Zweiter Abschnitt

Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen. Implementierung der UN-Resolution 1373 in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Bundespolizei

Christian Beier

Gliederung

Abstract

- I. Einführung
- II. Universelle Definition des Terrorismus
- III. UN-Organe und Unterorganisationen im Bereich
Terrorismusbekämpfung
 - 1. UN-Security Council
 - 2. Counterterrorism Committee
 - 3. Counterterrorism Executive Directorate (CTED)
 - 4. UN Office on Drugs & Crime
 - 5. Al-Quaida & Taliban Sanctions Committee
 - 6. Counterterrorism Implementation Task Force
 - 7. Zwischenergebnis
- IV. Schnittstellen zu anderen Institutionen
 - 1. Internationale Behörden
 - a) Interpol
 - b) Europol

- c) Europäischer Terrorismuskoordinator
 - 2. Regionale Staatengemeinschaften
 - a) Überblick
 - b) Arabische Liga
 - c) Afrikanische Union
 - 3. Nationale Behörden
 - a) Auswärtiges Amt – Abteilung für Vereinte Nationen
 - b) Bundeskriminalamt
 - 4. Zwischenergebnis
- V. UN-Instrumente zur Terrorismusbekämpfung
- 1. Resolutionen
 - a) Überblick
 - b) Resolution 1368
 - 2. Konventionen
 - 3. Die Globale Antiterrorismusstrategie
 - 4. Zwischenergebnis
- VI. Die UN-Resolution 1373 und deren Umsetzung
- 1. Zustandekommen und Inhalt
 - 2. UN-Security Council als „World Legislator“
 - 3. Die Resolution 1373 und das CTC
 - 4. Die Antworten der Staaten im Überblick
 - 5. Verhalten der Bundesrepublik Deutschland
 - a) Reaktion der Bundesregierung
 - b) Die deutschen Berichte an das CTC
 - 6. Umsetzung in die innerstaatliche Rechtsordnung
 - a) Terrorismusbekämpfung vor der Resolution 1373
 - b) Die Antiterrorismuspakete I und II

- c) Aktuelle Entwicklungen
- 7. Auswirkungen auf die Bundespolizei
 - a) Rolle der Bundespolizei bei der Terrorismusabwehr
 - b) § 4a BPolG – Flugsicherheitsbegleiter
 - c) Veränderungen bei der Datenerhebung
 - d) Arbeit im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum
 - e) Weitere Veränderungen
- 8. Zwischenergebnis
- VII. Aktuelle Probleme für die UN im Bereich Terrorismusbekämpfung
 - 1. Unterschiedliches Engagement der Staaten
 - 2. „Unberechenbarkeit“ des Terrors
 - 3. Kompetenzüberlagerungen innerhalb der UN
 - 4. Optimierungsansätze
 - 5. Zwischenergebnis
- VIII. Resümee

Abstract

Die Vereinten Nationen und ihr Kampf gegen den transnationalen Terrorismus sind das Thema dieser Untersuchung. Es ist nur möglich, einer der größten Bedrohungen unserer Zeit wirksam zu begegnen, wenn alle Staaten dieser Welt ihren Beitrag dazu leisten. Vor allem die fehlende Einigkeit über eine international konsensfähige Terrorismusdefinition ist hinderlich bei allen staatenübergreifenden Maßnahmen. Dargestellt werden die wichtigsten Teile des komplexen UN-Systems, welche sich mit dem internationalen Terrorismus befassen. Um einen Einblick in die Funktionsweise einer internationalen Ko-

operation in diesem Themenfeld zu gewähren, werden zudem Schnittstellen zu anderen internationalen und regionalen Organisationen, sowie zu nationalen Behörden dargestellt. Dem folgt eine Darstellung der UN-Instrumente in Form von Konventionen, Resolutionen sowie der globalen Antiterrorismusstrategie. Im Mittelpunkt der Ausführungen steht mit der Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrates das wohl bedeutendste Instrument, welches erstmalig abstrakt-generelle und zugleich verpflichtende Regelungen enthält. Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland wird das Zusammenwirken von UN-Terrorismusausschuss und dem einzelnen Mitgliedstaat bei deren Implementierung dargestellt. Es wird deutlich, wie internationale Verpflichtungen eine innerstaatliche Rechtsordnung beeinflussen können. Die Arbeit zeigt am Beispiel der Bundespolizei, dass Veränderungen innerhalb nationaler Behörden auch auf die Resolution 1373 und damit letztendlich auf Maßnahmen der Vereinten Nationen zurückzuführen sind. Am Ende der Überlegungen stehen eine Betrachtung aktueller Probleme der Vereinten Nationen im Bereich der Terrorismusbekämpfung sowie mögliche Lösungsansätze.

I. Einführung

Es lässt sich feststellen, dass eine ungeminderte Bedrohung durch den internationalen Terrorismus auch weiterhin besteht. Die moderne Form des transnationalen Terrorismus ist längst nicht mehr auf einzelne Territorien begrenzt, sondern entgrenzt verbreitet.¹ Bedeutsame Beispiele aus dem Jahre 2009 sind der Autobombenanschlag auf das deutsche Konsulat in Kabul im Januar, die Bombenexplosionen in den

¹ Kaschner, Neues Risiko Terrorismus, 2008, S. 65; Bonacker, Die Entgrenzung von Gewalt, in: Jahn/Fischer/Sahm (Hrsg.), Die Zukunft des Friedens, 2005, S. 73 (84).

Hotels Ritz Carlton und Marriott im indonesischen Jakarta Mitte Juli² sowie vereitelte Angriffe islamistischer Terroristen auf jüdische Einrichtungen New Yorks im Mai und australische Armeekasernen nahe Melbourne Anfang August. Unmittelbar selbst betroffen waren die Vereinten Nationen, als im Rahmen der Wahlen in Afghanistan am 18. August 2009 ein Selbstmordattentäter den Tod von zwei Mitarbeitern der *United Nations Assistance Mission Afghanistan* verursachte.³ Die Länder der internationalen Staatengemeinschaft unternehmen erhebliche Anstrengungen, um der vorherrschenden Bedrohungslage adäquat zu begegnen und ihre Bevölkerung zu schützen.⁴ Individuelle Maßnahmen der Staaten reichen jedoch nicht aus, um den international agierenden Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Vielmehr ergibt sich die Notwendigkeit einer internationalen Kooperation in diesem Deliktsfeld. Folglich soll zunächst die Bedeutsamkeit einer internationalen Terrorismusbekämpfung dargestellt werden.

In Punkt zehn der Resolution 62/272 vom 5. September 2008 unterstreicht die UN Generalversammlung die Wichtigkeit, eine Intensivierung bei der Zusammenarbeit im Bereich Terrorismusbekämpfung anzustreben und erinnert an die Rolle der Vereinten Nationen diesbezüglich.⁵ Argumentativ gestützt werden kann die Unabdingbarkeit einer zunehmenden transnationalen Kooperation vor allem mit dem Ausmaß der Gefahren, die sich durch terroristische Gewaltanwendung ergeben. Mit militärischen Interventionen westlicher Staaten in Ländern wie Afghanistan und Irak zum Zwecke der Demokratisierung und Stabilisierung verlieren al-Qa'ida und ihnen nahe stehende Ter-

² <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2009/090717-BM-Jakarta.html> (Abrufdatum: 10.08.2009).

³ <http://www.zeit.de/newsticker/2009/8/20/iptc-bdt-20090819-275-22147958xml> (Abrufdatum 13.12.2009).

⁴ Rosand, Global Terrorism: Multilateral Responses to an Extraordinary Threat, International Peace Academy (Hrsg.), Working Paper Series, 2007, S. 8.

⁵ A/RES/62/272 vom 15.09.2008, S. 2.

rororganisationen an Rückzugsräumen und wichtigen Kommandostrukturen.⁶ Folglich nehmen Terrorgruppierungen strategische Veränderungen vor, welche die ohnehin schon vorliegende Asymmetrie⁷ noch unberechenbarer und bedrohlicher erscheinen lässt. Münkler sieht in den asymmetrischen Konflikten die Form der „neuen Kriege“ unserer Zeit, welche aus der qualitativen Ungleichheit der beteiligten Parteien hervor geht.⁸ Dazu führte der Politikwissenschaftler anlässlich eines Vortrages bei der Berliner SPD am 26. März 2003 unter anderem aus:

„Nichtwestliche Gesellschaften haben seit dem Zerfall der Sowjetunion nicht die Möglichkeit zur Führung symmetrischer Kriege gegen westliche Gesellschaften, weil ihnen dazu die technologischen, militärorganisatorischen und ökonomischen Voraussetzungen fehlen. Die Relevanz des 2. Golfkrieges, als eine US-geführte Koalition 1991 die Iraker aus Kuwait vertrieb, liegt in der Botschaft: Sie haben keine Chance. Daraus erwächst ein Zwang zur Asymmetrie. Erst recht bei noch schwächeren Staaten als dem Irak, vor allem bei Warlords, und vor allem natürlich bei entterritorialisierten Netzwerken. Netzwerke können sich Reziprozitätsbedingungen entziehen, weswegen sie asymmetrischen Strategien besonders effektiv zu handhaben vermögen.“⁹

⁶ Urban, Die Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus, 2006, S. 85.

⁷ Zum Begriff der asymmetrischen Konflikte siehe u.a.: Freudenberg, Theorie des Irregulären, 2007, S. 177.

⁸ Münkler, Die neuen Kriege. Privatisierung und Kommerzialisierung kriegerischer Gewalt und ihre Folgen (Kurzfassung), Vortrag bei der Berliner SPD am 26.03.2003, S. 4.

⁹ Münkler (Fn. 8), S. 5.

Beispiele für genannte Veränderungen in Netzwerken sind Dezentralisierung und das Entstehen von neuen Terrorzellen im Franchise-Stil.¹⁰ So genannte „home-grown terrorists“ geraten zunehmend in den Fokus der Staaten.¹¹ Es wird zunehmend schwieriger vorherzusehen, wann, wo sowie in welchem Ausmaß terroristische Anschläge verübt werden. Dies macht es notwendig, nicht nur innerhalb regionaler Organisationen wie der Europäischen Union, sondern weltweit einen gemeinsamen Mindeststandard an präventiven und repressiven Maßnahmen zu ergreifen, um wiederum eine Anpassung an Veränderungen beim „Gegner“ zu erreichen. Engagierten Staaten, denen der Aufbau einer modernen Terrorbekämpfung allein nicht möglich ist, muss Hilfe und Unterstützung zugestanden werden. Die Analyse und Verhinderung der Terrorismusfinanzierung kann nicht innerhalb einer regionalen Staatengemeinschaft sichergestellt werden, sondern muss sich, geschuldet einer zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte, weltweit erstrecken.¹² Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang das „Austrocknen“ der Finanzströme zugunsten des internationalen Terrorismus.¹³ Wie bereits angesprochen, sind weitestgehend alle Staaten potentielle Anschlagziele. Auch wenn die Vereinigten Staaten immer wieder als Hauptgegner islamistischer Terroristen proklamiert werden, gelten alle Verbündeten in militärischen Operationen ebenfalls als bedroht. Untersucht man die Zielstellung islamistischer Terroristen, wird man feststellen, dass der Sturz von Regierungen

¹⁰ Bundesnachrichtendienst (Hrsg.), 7 Jahre nach 9/11 – wo stehen wir mit al-Qa’ida? Eine Bestandsaufnahme. Vortrag des BND-Vizepräsidenten *Dr. Arndt Freytag von Loringhoven*, im Rahmen der Sicherheitskonferenz Bahn 2008 am 18.11.2008, S. 1.

¹¹ Verfassungsschutzbericht 2008 des Bundes, 2009, S. 181.

¹² *Laborde*, Die Rolle der Vereinten Nationen und anderer supra-nationaler Organisationen bei der Terrorismusbekämpfung, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror*, BKA Herbsttagung 2004, S. 45 (46).

¹³ Siehe hierzu: *Minejew*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als ein Mittel gegen die Terrorismusfinanzierung.

muslimischer Länder sowie die Beseitigung demokratischer Systeme weltweit erreicht werden soll.¹⁴ Die eben dargestellten globalen Bedrohungspotentiale eröffnen den Ausbau der internationalen Zusammenarbeit als eigenes essentielles Handlungsfeld innerhalb der Bekämpfungsstrategie Deutschlands. Eine „Vorverlagerungsstrategie“, d.h. das Erkennen von terroristischem Bedrohungspotential bereits in Transit- und Herkunftsländern, gewinnt an Bedeutung.¹⁵ Eine solche Vorverlagerungsstrategie kann jedoch nur gewährleistet werden, wenn Deutschland mit Ländern wie Pakistan und Afghanistan, beispielsweise bei der Informationsbeschaffung, zusammenarbeitet. Neben dieser präventiven Komponente kommt eine repressive hinzu. Da sich die Rechtsordnungen der Staaten oftmals erheblich unterscheiden, ist eine Anpassung im Bereich der Terrorismusbekämpfung zwingend erforderlich. Besonders zum Tragen kommt dies etwa in Bereichen wie Strafgesetzgebung und Auslieferungsvereinbarungen.

Die Notwendigkeit der internationalen Terrorismusbekämpfung führt zur Frage nach deren rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten. Hier bieten die Vereinten Nationen als internationale Organisation mit ihren derzeitig 192 Mitgliedstaaten¹⁶ die notwendigen Voraussetzungen. Als globales Forum ergibt sich u.a. die Möglichkeit einer umfassenden Verurteilung terroristischer Anschläge und der Schaffung von notwendigen völkerrechtlichen Voraussetzungen in Form von Resolutionen und Konventionen.¹⁷ Ureigenes Ziel der Vereinten Nationen ist

¹⁴ *Hirschmann*, Internationaler Terrorismus gestern und heute: Entwicklungen, Ausrichtung, Ziele, in: Frank/Hirschmann (Hrsg.), Die weltweite Gefahr, Terrorismus als internationale Herausforderung, 2002, S. 27 (58).

¹⁵ *Hahn*, Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Bedrohungspotentiale und strategische Handlungsfelder, Die Kriminalpolizei 2009, S. 4 (5).

¹⁶ Stand August 2009. Als letztes Mitglied ist Montenegro im Jahr 2006 aufgenommen worden.

¹⁷ <http://www.un.org/terrorism/makingadifference.html> (Abrufdatum: 11. August 2009).

die Schaffung von Frieden für die Völker der Welt.¹⁸ Terroristische Aktionen bedrohen diesen und stellen mithin eine der größten Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft in unserer Zeit dar.¹⁹ Neben Geldwäsche sind auch Drogenhandel²⁰, Waffenhandel²¹, die Organisierte Kriminalität²² und Korruption²³ weitere wichtige Handlungsfelder, die mit dem internationalen Terrorismus korrespondieren und deren Bekämpfung weiterhin Handlungserfordernis für die Vereinten Nationen ist.

Aktuell wird die Terrorismusbekämpfung auf nationaler bzw. auf europäischer Ebene in der Literatur häufiger thematisiert als die im weltweiten Kontext.²⁴ Daraus ergibt sich das Ziel dieser Arbeit, die durchaus weniger transparenten Möglichkeiten der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet darzustellen. Besonderes Augenmerk soll dabei zunächst auf den mit Terrorismusbekämpfung beauftragten Unterorganisationen liegen, gerade im Bereich möglicherweise bestehender Kompetenzüberschneidungen. Die Komplexität und Dynamik des Systems der Vereinten Nationen gebietet dabei eine selektive Auswahl bei den zu untersuchenden Organen und deren Instrumenten. Schnittstellen zu anderen Institutionen im internationalen sowie nationalen

¹⁸ *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 4. Aufl. 2006, S. 17; *Krasno*, The UN Land-scape: An Overview, in: Krasno (Hrsg.), The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society, 2004, S. 3 (3).

¹⁹ *Kersten*, Begrüßung, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Islamistischer Terrorismus - eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft, BKA-Herbsttagung 2001, 2002, S. 1 (3).

²⁰ Siehe: *Scholz*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität.

²¹ Siehe: *Kirsch*, Die Bekämpfung von Menschenhandel und Waffenhandel durch die Vereinten Nationen.

²² Siehe: *Jonkhans*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität.

²³ Siehe: *Einicke*, Das Engagement der Vereinten Nationen in der Korruptionsbekämpfung.

²⁴ *Pfeil*, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 bis 2002, ZaöRV 2004, S. 1105 (1108).

Bereich gilt es genauer zu betrachten, um deren Wechselwirkungen mit den Maßnahmen der Vereinten Nationen bewerten zu können.

Als zentrales und bedeutendes Beispiel für eine legislative Maßnahme der Vereinten Nationen im zu bearbeitenden Aufgabenfeld ist die Resolution 1373 des Sicherheitsrates zu nennen. Dieses Legislativinstrument gilt als Innovation auf internationaler Ebene.²⁵ Bedeutung und Inhalt dieser Resolution sollen dargestellt werden, bevor anschließend die nationale Umsetzung in Deutschland erläutert wird. Zu untersuchen gilt es, in wie weit diese internationale Verpflichtung Einfluss auf den deutschen Gesetzgeber hat und wie die Implementierung zu bewerten ist. Hierbei werden in dieser Arbeit ausschließlich nicht-militärische Aspekte betrachtet.²⁶ Auswirkungen der Umsetzung trafen mittelbar die Behörden der innerstaatlichen Sicherheitsarchitektur. Hier gilt es nach einem Gesamtüberblick den Fokus exemplarisch auf die Bundespolizei zu richten. Erwähnenswert sind vor allem die Neueinführung des § 4a BPolG, Veränderungen bei Datenerhebungsnormen sowie die Arbeit im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ). Anschließend sollen aktuelle Problemstellungen aufgezeigt werden, die sich für die Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergeben. Etwas Optimierungsansätze stehen am Ende einer Arbeit, die Verbindungen von Maßnahmen einer internationalen Organisation mit innerstaatlichen Veränderungen deutlich machen soll.

²⁵ *Johnstone*, The Security Council as legislature, in: Cronin/Hurd (Hrsg.), The UN Security Council and the politics of international authority, 2008, S. 80 (90).

²⁶ Einen Überblick über den Kampf gegen den Terrorismus mit militärischen Mitteln gibt u.a. *Pfeil*, ZaöRV 2004 (Fn. 24), S. 1105 (1111 ff.).

II. Universelle Definition des Terrorismus

Bis heute ist es den Vereinten Nationen nicht gelungen, eine allgemein gültige und in ihren Mitgliedstaaten durchweg anerkannte Begriffsbestimmung für Terrorismus zu finden. Seit sich die internationale Staatengemeinschaft mit Definitionsversuchen auseinandersetzt, sieht sie sich konträrer Ansichten der verschiedenen Staatssysteme gegenüber. Problematisch erscheint vor allem die Abgrenzung legitimer Freiheits- und Widerstandsbewegungen von terroristischer Gewalt.²⁷ Besonders deutlich wird dies in Anbetracht des Konfliktes im Nahen Osten zwischen Israelis und Palästinensern.²⁸ Staaten, die Israel ein Existenzrecht grundsätzlich absprechen²⁹, stufen militärische Offensiven in den Palästinensergebieten als Staatsterrorismus ein. Auf der anderen Seite werden Aktionen der *HAMAS*, auch wenn es sich um Selbstmordattentate mit zivilen Opfern auf israelischem Territorium handelt, noch als legitim im Rahmen eines Befreiungskampfes angesehen. Unterschiedliche Ideologien führen zu Differenzen bei Diskussionen um die Klärung der Terminologie. Der amerikanische Journalist, *Terry Anderson*, wurde von der libanesischen *HIZBALLAH* als Geisel genommen³⁰ und berichtete von einem Gespräch mit einem seiner Entführer, welcher wütend auf einen Zeitungsartikel reagierte und seine Rolle als Freiheitskämpfer betonte, nachdem seine Gruppierung als terroristisch bezeichnet wurde. Wer in unseren Augen Terrorist ist, wird stets argumentieren, dass in Wirklichkeit die Gesellschaft

²⁷ Backes, Auf der Suche nach einer international konsensfähigen Terrorismusdefinition, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Politischer Extremismus 2, 2007, S. 15 (16).

²⁸ Steinberg, Der nahe und der ferne Feind. Die Netzwerke des islamistischen Terrorismus, 2005, S. 13.

²⁹ So geschehen durch den iranischen Präsidenten *Mahmud Ahmadinedschad*, 26.10.2005, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,381752,00.html> (Abrufdatum: 12.08.2009).

³⁰ Terry Anderson war ab März 1985 beinahe 7 Jahre lang in den Händen seiner Entführer, bevor er 1991 frei kam.

oder Regierung die wahren Terroristen seien.³¹ So müssen ideologische Aspekte bei der Begriffsbestimmung möglichst ausgeklammert werden.³² Durch den ehemaligen UN-Generalsekretär, *Kofi Annan*, wurde im Jahre 2003 ein hochrangiges Expertenteam mit der Erarbeitung eines Berichtes über zukünftige Bedrohungen von Frieden und kollektiver Sicherheit beauftragt. Das vom früheren thailändischen Premierminister *Panyarachun* geführte „*High-Level-Panel on Threats, Challenges and Change*“ bestand aus 16 Vertretern und erarbeitete nach Treffen mit Gesandten regionaler Staatengemeinschaften notwendige Bestandteile einer zukünftig zu verabschiedenden und politisch anerkannten Definition.³³ Danach sind terroristische Aktionen als Handlungen zu verstehen, die den Tod oder erhebliche Schäden bei Zivilisten bzw. Nicht-Kombattanten³⁴ verursachen und als Zielsetzung die Einschüchterung der Bevölkerung oder die Nötigung eines Staates haben.³⁵ Eine ähnliche Terminologie lässt sich dem Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 entnehmen. Hier konnten sich die Mitgliedstaaten darauf einigen, dass terroristische Straftaten dann vorliegen, wenn diese darauf abzielen:

- *die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder*
- *öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder*

³¹ *Hoffman*, Inside Terrorism, 2006, S. 23.

³² *Lutz*, Global Terrorism, 2004, S. 8.

³³ *Biscop*, The European Security Strategy, 2005, S. 64 (65); *Oertel*, Die Vereinten Nationen und die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus, in: ISUK (Hrsg.), Jahrbuch Terrorismus 2006, 2007, S. 229 (230).

³⁴ Eine Begriffserklärung findet sich u.a. in: Creifelds (Hrsg.), Rechtswörterbuch, 2007, Stichwort „Kombattant“, S. 676 (677).

³⁵ United Nations (Hrsg.), Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2005, Rdn. 164.

- *die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.*³⁶

Vergleicht man die Definition des Rahmenbeschlusses mit den Ausführungen im Bericht des United Nation's High-Level Panel, lassen sich deutliche Parallelen feststellen. Es scheint, als ob die „Variante“ der Europäischen Union eine Diskussionsgrundlage für die Vereinten Nationen gewesen ist und auch auf der Suche nach einer weltweit anerkannten Begriffsbestimmung durchaus zielführend sein könnte, wenn nicht kontroverse Ansichten der Nationalstaaten über moralische Grundprinzipien auch in der Gegenwart noch ein großes Hindernis darstellen würden. Jedoch ist es auch nicht verwunderlich, dass ein Konsens innerhalb der Europäischen Union aufgrund der zumeist gemeinsamen politischen Zielvorstellungen eher zu erreichen war. Weltweit scheinen auch zwischenstaatliche Abhängigkeiten, z.B. durch die Errichtung extraterritorialer Militärbasen, hinderlich bei der gemeinsamen Einstufung von Staaten zu sein, die terroristische Gewalt fördern.³⁷ Kennzeichnend für die neuartigen Terrornetzwerke ist auch deren organisatorische, logistische und operative Unabhängigkeit von staatlicher Unterstützung.³⁸ Dennoch gibt es Länder, die dem Einfluss substaatlicher Gruppierungen und Organisationen unterworfen sind und nach der Verabschiedung einer einheitlichen Definition gezwungen wären, Mitglieder dieser bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen auszuliefern. Dem würde die Gefahr einhergehen, selbst Ziel neuer terroristischer Gewaltaktionen zu werden.

³⁶ Rahmenbeschluss der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, 2002, Art. 1.1.

³⁷ Lutz (Fn. 32) nennt als Beispiele die Länder Südafrika, Angola und Pakistan, die nicht auf der amerikanischen Liste Terror-involvierter Länder erschienen, obwohl sie terroristische Gruppierungen auf externem Territorium gefördert haben sollen, S. 9.

³⁸ Steinberg (Fn. 28), S. 24.

Fraglich ist, was alle der unzählig vorhandenen Definitionsansätze gemeinsam haben. *Kofi Annan* sagte einmal:

*„Der einzige gemeinsame Nenner unter den verschiedenen Formen des Terrorismus ist der kalkulierte Einsatz tödlicher Gewalt gegen Zivilpersonen aus politischen Gründen.“*³⁹

Studien haben die prozentuale Häufigkeit bestimmter Terminologien in Terrorismusdefinitionen untersucht und festgestellt, dass Begriffe wie „Gewalt“, „politisch“, „geplant“ und „systematisch“ sehr oft gebraucht werden, während Ausdrücke wie „Gruppen“, „symbolischer Aspekt“ oder „Unkalkulierbarkeit“ weitaus weniger Verwendung finden.⁴⁰ Hat man eine relativ treffende Definition gefunden, bei der moralische und ethische Aspekte fehlen, ist ein Scheitern im politischen Einzelfall jedoch nicht auszuschließen. Denn gerade dann, wenn scharfe objektive Kriterien eindeutig feststehen, wird sich der Betroffene wiederum auf seine subjektiven Wertvorstellungen berufen. So scheint es aktuell und wohl auch in naher Zukunft kaum möglich, einen weltweiten Konsens bei der Definition des Begriffes „Terrorismus“ zu finden.⁴¹ Es wird weiterhin im Auge des Betrachters liegen und der oft zu findende Ausdruck *„one man’s terrorist is another man’s freedom fighter“*⁴² verliert nicht an Bestandskraft. Die Organe und Unterorganisationen der Vereinten Nationen haben aus den genannten Gründen bei ihrer Arbeit immer wieder mit Schwierigkeiten

³⁹ Wörtlich zitiert aus: UN Basisinformationen, Die Vereinten Nationen und der Terrorismus, abrufbar unter: http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Basis_Informationen/bi-terrorismus.pdf (Abrufdatum: 13.08. 2009).

⁴⁰ *Backes*, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Politischer Extremismus 2 (Fn. 27), S. 15 (22); *Hoffman* (Fn. 31), S. 34.

⁴¹ Diese Auffassung vertritt auch *Middel*, Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung, 2007, S. 57.

⁴² *Nathanson*, Prerequisites for Morally Credible Condemnations of Terrorism, in: Crotty (Hrsg.), The politics of terror: the U.S. response to 9/11, 2003, S. 3 (5); *Martin*, Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives and Issues, 2006, S. 15.

bei der Begriffsbestimmung zu kämpfen. Jedoch sollen nachfolgend zunächst der Aufbau und die Tätigkeiten dieser Teile im UN-System betrachtet und analysiert werden.

III. UN-Organe und Unterorganisationen im Bereich Terrorismusbekämpfung

1. UN-Security Council

Um das komplexe System der UN-Terrorismusbekämpfung verstehen zu können, ist es zunächst nötig, die grundlegenden institutionellen Aspekte zu kennen. Der Sicherheitsrat besteht aus 15 Mitgliedern, wobei die USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China ständig vertreten sind. Aktuell stellen Österreich, Burkina Faso, Costa Rica, Kroatien, Japan, Libyen, Mexiko, Türkei und Vietnam die nicht ständigen Vertreter mit einer Amtszeit von jeweils 2 Jahren.⁴³ Deutschland war zuletzt in den Jahren 2003 und 2004 im Sicherheitsrat vertreten.⁴⁴ Im genannten Zeitraum geriet vor allem der Irak-Krieg in den Fokus des Sicherheitsrates. Unter dessen Dach arbeiten im Bereich Terrorismusbekämpfung das Counterterrorism Committee (CTC) mit dem Executive Directorate (CTED), das Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee, das 1540 Committee⁴⁵ und die 1566 Wor-

⁴³ Für die aktuelle Zusammensetzung siehe: <http://www.un.org/sc/members.asp>.

⁴⁴ Neben Kanada und Portugal kandidiert die Bundesrepublik Deutschland als Vertreter der europäischen und übrigen „westlichen“ Staaten (WEOG) um einen der freiwerdenden Plätze als nicht ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat für den Zeitraum 2011/2012. Die Wahl findet im Herbst 2010 auf der 65. UN-Generalversammlung statt.

⁴⁵ Die Resolution 1540 wurde im April 2004 beschlossen und verlangt von den Staaten, Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu ergreifen.

king Group⁴⁶. Da die Resolution 1373 mit ihren Überwachungsmechanismen im Mittelpunkt dieser Arbeit steht, werden die beiden letztgenannten nicht als einzelne Institutionen untersucht, sondern nur beiläufig genannt.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen musste sich im Jahre 1948 erstmals mit „Terrorismus“ auseinander setzen, nachdem der im israelisch-arabischen Krieg tätige UN-Vermittler *Bernadotte* am 17. September von der jüdischen Gruppierung „Vaterland Front“ in Jerusalem ermordet worden war.⁴⁷ In den darauffolgenden Jahrzehnten hinderte vor allem der Ost-West-Konflikt den Sicherheitsrat daran, zu einem bedeutsamen Akteur in der internationalen Terrorismusbekämpfung zu werden.⁴⁸ Nach Attentaten oder Flugzeugentführungen blockierten zumeist die Vetomächte Sowjetunion und China, aber auch andere ständige Vertreter, die Verabschiedung wirksamer Resolutionen. Auf dem Gebiet Terrorismusbekämpfung war Resolution 286 in den siebziger Jahren die erste erwähnenswerte Maßnahme.⁴⁹ Die Staatengemeinschaft wurde dazu aufgefordert, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um Flugzeugentführungen durch politische Gruppierungen zukünftig zu verhindern.⁵⁰ Nach dem Attentat auf die israelische Olympiamannschaft in München 1972 musste sich die UN-Generalversammlung der Terrorismus-Thematik annehmen, weil sich der Sicherheitsrat nach fruchtlosen Verhandlungen auf keine ange-

⁴⁶ Gegründet wurde diese Arbeitsgruppe nach der blutigen Geiselnahme von Beslan (Russland) im September 2004, bei dem in einer Schule mehr als 300 Menschen starben. Die 1566 Working Group sollte Maßnahmen gegen Individuen und Organisationen prüfen, die von Resolution 1267 nicht erfasst werden.

⁴⁷ *Rubenberg*, Israel and the American National Interest: A Critical Examination, 1989, S. 44.

⁴⁸ *Luck*, Tackling Terrorism, in: Malone (Hrsg.), The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century, 2004, S. 85 (87).

⁴⁹ *Luck*, in: Malone (Hrsg.) (Fn. 48), S. 85 (87).

⁵⁰ S/RES/286 vom 09.09.1970.

messenen Reaktionen in Form einer Resolution einigen konnte.⁵¹ Es scheint, als hätte der Sicherheitsrat auf diesem Gebiet zur damaligen Zeit nie ein entscheidender Faktor werden können. Mit Ende des Kalten Krieges ist dieser vermehrt dazu übergegangen, verbindliche Resolutionen zu verabschieden, statt Empfehlungen auszusprechen oder Stellungnahmen abzugeben. Besonders die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 und die dadurch bedingte Veränderung der weltweiten Sicherheitslage haben dies notwendig gemacht. Der Wandel im Umgang mit Terrorismus durch die Vereinten Nationen lässt sich am Beispiel der Resolution 1373 besonders gut verdeutlichen.⁵² Aktuell gewinnen die Nebenorgane, wie das Counterterrorism Committee, stetig an Bedeutung. Da der Sicherheitsrat seine Unterorganisationen jedoch selbst mittels Resolutionen schafft⁵³, deren Mandatierung verlängert und als Kontrollinstanz fungiert, bleibt er immer noch der wichtigste Faktor innerhalb der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Dem verleiht Art. 24 der Charta der Vereinten Nationen Ausdruck. Darin wird dem Rat die Hauptverantwortlichkeit zur Wahrung des Weltfriedens explizit zugewiesen.⁵⁴ Wenn es um die generelle Verurteilung terroristischer Anschläge geht, kommt dem Sicherheitsrat enorme Wichtigkeit zu.⁵⁵ So reagierte er beispielsweise mit einem Statement seines Präsidenten auf die Terroranschläge in Jakarta vom 17. Juli 2009.⁵⁶ Die Regierung des betroffenen Staates wird darin bestärkt, mit allen Mitteln gegen die Täter vorzugehen. Zusätzlich betont der Sicherheitsrat gegenüber der

⁵¹ Neusüß, *Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*, 2008, S. 23.

⁵² Siehe hierzu: Gliederungsziffer VII dieses Beitrages.

⁵³ Gareis/Varwick (Fn. 18), S. 45.

⁵⁴ Gareis/Varwick (Fn. 18), S. 45.

⁵⁵ Es lassen sich dem *Report of the Security Council to the General Assembly (covering the period from 1 August 2007 to 31 July 2008)* 7 bedeutende "Presidential Statements" entnehmen, die terroristische Anschläge scharf verurteilen.

⁵⁶ S/PRST/2009/22 vom 17.07.2009.

restlichen internationalen Staatengemeinschaft die Notwendigkeit, bei der Aufklärung des Verbrechens mitzuwirken und Unterstützung zu gewährleisten.

Hat der UN-Sicherheitsrat eine Bedrohung für den Weltfrieden festgestellt, kann er neben Empfehlungen auch Zwangsmaßnahmen ergreifen.⁵⁷ Diese sind in Kapitel VII der Charta geregelt und können in Form von Wirtschaftsembargos, Abbruch von diplomatischen Beziehungen oder militärischen Aktionen ergehen. Der auch in der Völkerrechtsliteratur thematisierte Fall von Lockerbie zog erstmals die Verhängung von Zwangsmaßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat in Folge eines terroristischen Bombenanschlages nach sich.⁵⁸ 259 Passagiere wurden getötet, als am 21. Dezember 1988 über dem schottischen Ort Lockerbie der Pan-Am-Flug 103 abstürzte, nachdem Plastiksprengstoff an Bord des Luftfahrzeuges explodierte.⁵⁹ Umfassende Ermittlungen insbesondere der britischen und amerikanischen Behörden ließen die Verwicklung des libyschen Geheimdienstes vermuten, woraufhin im Jahre 1991 die Auslieferung zweier Tatverdächtiger gefordert wurde.⁶⁰ Daneben verlangte man von Libyen ein Bekenntnis zur Tat sowie die Zahlung von Entschädigungen, was jedoch abgelehnt wurde mit der Begründung, man wolle selbst die Ermittlungen auf libyschem Territorium durchführen. Daraufhin wurde der UN-Sicherheitsrat eingeschaltet, welcher das Auslieferungsbegehren mit den Resolutionen 731 und 748 durchzusetzen versuchte. Libyen rief daraufhin den Internationalen Gerichtshof an, um Rechtsschutz zu erlangen, welcher jedoch durch diesen abgelehnt wurde. Der letztendlich eingegangene Kompromiss sah die Durchführung des Strafverfah-

⁵⁷ *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, 2007, S. 165.

⁵⁸ *Wüstenhagen*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, 2003, S. 101 (119).

⁵⁹ *Neusüß* (Fn. 51), S. 26.

⁶⁰ *Wüstenhagen*, in: von Schorlemer (Hrsg.) (Fn. 58), S. 101 (119).

rens auf niederländischem Gebiet vor einem schottischen Gericht vor, in dem einer der beiden Angeklagten im Jahre 2001 schuldig gesprochen wurde.⁶¹ Libyen bekannte sich zwei Jahre später offiziell zum Lockerbie-Attentat und die Sanktionsmaßnahmen des Sicherheitsrates in Form eines Flug- und Waffenembargos konnten aufgehoben werden.

Indem sie sich den Beschlüssen des Sicherheitsrates unterwerfen, werden eigene Souveränitätsansprüche der Staaten völkerrechtlich begrenzt.⁶² Die Verbindlichkeit der Beschlüsse folgt aus Art. 25 i.V.m. Art. 39 ff. der UN-Charta.⁶³ Nachfolgend soll die Wirkung verpflichtender Beschlüsse des Sicherheitsrates auf das deutsche Recht kurz skizziert werden. Für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich die Beschränkung von Hoheitsrechten zugunsten internationaler Organisationen bei der Wahrung des Friedens und dem Schutz vor militärischen sowie terroristischen Angriffen aus Art. 24 Abs. 2 GG.⁶⁴ Eine direkte Wirkung auf die deutsche Rechtsordnung und damit für einzelne Individuen kann sich nur bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen nach Art. 24 Abs. 1 GG ergeben. Bei der Übertragung von Hoheitsrechten zugunsten der Europäischen Union ist Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG lex specialis zu Art. 24 Abs. 1 GG.⁶⁵ So entfalten Verordnungen der Europäischen Union gem. Art. 288 AEUV (ex-Art. 249 EGV) unmittelbare Bindungswirkung und verdrängen deutsches Recht.⁶⁶ Vor allem die Praxis des Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee mit direkten Sanktionen (targeted sanctions) gegen Einzelpersonen, wie denen aus Resolution 1267, ließ die Frage aufkommen, ob die Vereinten Nationen noch als

⁶¹ *Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, 2008, S. 634.

⁶² *Röben*, Außenverfassungsrecht: Eine Untersuchung zur auswärtigen Gewalt des offenen Staates, 2007, S. 167.

⁶³ *Röben* (Fn. 62), S. 167.

⁶⁴ *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 24 Rdn. 20.

⁶⁵ *Jarass/Pieroth* (Fn. 64), Art. 23 Rdn. 3.

⁶⁶ *Haltern*, Europarecht: Dogmatik im Kontext, 2007, Rdn. 664.

System kollektiver Sicherheit oder schon als zwischenstaatliche Organisation im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG zu beurteilen sind.⁶⁷ Jedoch geht man davon aus, dass auch Resolutionen mit targeted sanctions den Staat als Gesamtsystem in die Pflicht nehmen, auch wenn zur nationalen Umsetzung bestenfalls ein geringer Spielraum verbleibt. Entscheidungen nach Kapitel VII haben nach herrschender Meinung also keinen unmittelbaren Einfluss auf deutsches Staatsgebiet oder Personen, die der deutschen Gerichtsbarkeit unterfallen.⁶⁸ Vielmehr bedürfen sie einer nationalen Umsetzung, da sie für die Bundesrepublik Deutschland als Staat bindend sind.⁶⁹

2. Counterterrorism Committee

Das UN-Counterterrorism Council wurde mit Verabschiedung der Resolution 1373 am 28. September 2001 geschaffen.⁷⁰ Dass ein Terrorismusausschuss zur Überwachung einer bestimmten Resolution gegründet wurde, ist ein Zeichen für den Wandel der Vereinten Nationen im Umgang mit Terrorismus. An dieser Stelle sollen Aspekte der Aufbauorganisation im Vordergrund stehen, bevor später auf den Dualismus zwischen Resolution und Überwachungsorgan eingegangen wird.

Die Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates stellen auch die Vertreter des Counterterrorism Council. So verteilen sich 15 Länder auf drei Unter-

⁶⁷ Krieger, Die Herrschaft der Fremden – Zur demokratietheoretischen Kritik des Völkerrechts, öffentliche Antrittsvorlesung vom 29. Juni 2007, in: Krieger (Hrsg.), Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 2/2008, S. 8.

⁶⁸ Frowein/Krisch, Germany, in: Gowlland-Debbas (Hrsg.), National Implementation of United Nations Sanctions. A comparative Study, 2004, S. 233 (235); Klein, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2007, Rdn. 151.

⁶⁹ Frowein/Krisch, in: Gowlland-Debbas (Hrsg.) (Fn. 68), S. 233 (235).

⁷⁰ Neusüß (Fn. 51), S. 102.

ausschüsse. In Sub-Committee A sind Frankreich, Österreich, Costa Rica, Lybien und die Vereinigten Staaten vertreten. Russland, China, Kroatien, die Türkei und Uganda bilden Sub-Committee B. Vertreten in Sub-Committee C sind Vietnam, Burkina Faso, Japan, Mexiko und das Vereinigte Königreich von Großbritannien sowie Nordirland.⁷¹ Seit Juli 2009 hat der ständige Vertreter Kroatiens, Botschafter *Ranko Vilogic*, den Vorsitz im Terrorismusausschuss. Ihm stehen drei Leiter der Sub-Committees zur Seite, gemeinsam bilden sie das Bureau. Kommen alle Mitglieder des CTC zur Beratung und Entschlussfassung zusammen, spricht man vom Plenary. Um eine effektive Arbeit zu gewährleisten, wird das Arbeitsprogramm des CTC durch den Sicherheitsrat gebilligt. Selbigem ist in regelmäßigen Abständen über Ergebnisse und Maßnahmen zu berichten. Wichtigste Aufgabe und Gründungsanlass ist die Überwachung der Umsetzung von Resolution 1373 in allen Mitgliedstaaten mithilfe von Berichterstattung und Ländervisitationen. Die Unterteilung in 3 Sub-Committees ermöglicht eine bessere und effizientere Bearbeitung aller Länderberichte bezüglich der zu überwachenden Resolution. Im Aufgabenbereich des Committees werden Treffen mit Vertretern regionaler Staatengemeinschaften und internationalen Behörden organisiert. Im Oktober 2007 fand ein solches Meeting in Nairobi, Kenia, statt. Auf der Agenda stand unter anderem der Austausch über ein effektiveres Bordermanagement und die Verhinderung der Migration von Terroristen. Im Schlussbericht des Nairobi-Treffens beschreibt das Counterterrorism Committee seine Rolle wie folgt:

*„The Counter-Terrorism Committee is in a position to create forums and institutional frameworks for decision-making, as well as to provide support through CTED“.*⁷²

⁷¹ <http://www.un.org/sc/ctc/aboutus.html> (Abrufdatum: 26.08.2009).

⁷² <http://www.un.org/sc/ctc/pdf/specialmeetingNBO/analysis5.pdf> (Abrufdatum: 30.08.2009).

Das heißt, eine operative Rolle bleibt weiterhin bei den entsprechenden Länderbehörden (Polizeien und Nachrichtendienste). Jedoch können diese mithilfe von UN-Ausschüssen auf diplomatischer Ebene zusammengebracht und eine Kooperation gefördert werden.⁷³ Unter der Schirmherrschaft des russischen Inlandsgeheimdienstes FSB findet seit 2002 regelmäßig ein internationales Antiterrorismus Meeting statt, bei dem hochrangige Mitarbeiter aus Sicherheitsbehörden verschiedener Staaten zusammenkommen. Ziel ist wiederum der Austausch neuer Erkenntnisse und Bekämpfungsstrategien betreffend den internationalen Terrorismus. Auf der Agenda steht außerdem die Durchführung gemeinsamer Antiterrorübungen (z.B. Volgograd Antiterror 2008) zur Verbesserung der operativen Koordinierung zwischen Spezialeinheiten. Das Counterterrorism Committee unterstützt die Vorbereitungsmaßnahmen derartiger Treffen und fungiert auf Einladung Russlands als UN-Beobachter.⁷⁴ Neben den genannten Aufgaben kommt dem CTC auch eine Schaltfunktion bei der Bereitstellung technischer sowie finanzieller Unterstützung (Aufbau von Datenbanken, Ausrüstung grenzpolizeilicher Durchleuchtungs- und Dokumentenprüftechnik, etc.) für einzelne hilfsbedürftige Mitgliedstaaten zu (capacity-building).⁷⁵

3. Counterterrorism Executive Directorate (CTED)

Mit mehr als 600 Berichten über Fortschritte bei der Umsetzung internationaler Antiterrorismus-Vorgaben unterhält das CTC eine der größten Datenbanken in diesem Bereich weltweit.⁷⁶ Die Vielzahl der in-

⁷³ Cortright, Kann die UN den Terrorismus effektiv bekämpfen?, Zeitschrift für Wissenschaft und Frieden 2005, S. 26 (26).

⁷⁴ http://www.un.org/sc/ctc/pdf/Briefing_SS_09.pdf (Abrufdatum: 30.08.2009).

⁷⁵ Cortright, Zeitschrift für Wissenschaft und Frieden 2005 (Fn. 73), S. 26 (27).

⁷⁶ Rosand, Resolution 1373 and the CTC: The Security Council's Capacity-building, in: Nesi (Hrsg.), International Cooperation in Counterterrorism, 2008, S. 81 (82).

zwischen eingegangenen Länderberichte hat das Counterterrorism Committee jedoch bald an seine Kapazitätsgrenze gebracht. Kooperative Staaten hätten die Vereinten Nationen, speziell den Terrorismusausschuss, schnell in Frage gestellt, wenn es durch zu wenige Mitarbeiter und fehlende Koordination zu längeren Verzögerungen bei der Arbeit gekommen wäre. Darum hat man sich in Resolution 1535 dazu entschlossen, das Counterterrorism Executive Directorate im März 2004 zu schaffen.⁷⁷ Ziel war es, die steigende Akzeptanz, welche die Vereinten Nationen bei der Terrorbekämpfung erlangt hatten, zu erhalten und auszubauen. Dem Counterterrorism Committee wurden mit dem neu gegründeten Direktorium Experten zur Seite gestellt und die Arbeitsabläufe somit gestrafft.⁷⁸ Es muss klargestellt werden, dass das CTED nur auf Grundlage seines durch das CTC gebilligten Arbeitsprogrammes tätig wird. Untergliedert ist das CTED in zwei Abteilungen. Im *Assessment and Technical Assistance Office* liegt nunmehr der Schwerpunkt bei der Zusammenführung von Ländern, die technische Hilfe in der o.g. Form benötigen, und potentiellen „Gebern“. Eine direkte technische Unterstützung der Staaten durch das CTED erfolgt jedoch nicht.⁷⁹ Das *Information and Administrative Office* ist der andere Teil des CTED.⁸⁰ Auf Drängen der Mitgliedstaaten und Non Governmental Organisations wie *Amnesty International* und *Human Rights Watch* wurde im CTED der Posten eines Experten für Menschenrechte installiert. Ihm obliegt die Einschätzung, ob ge-

⁷⁷ Rosand, in: Nesi (Hrsg.) (Fn. 76), S. 81 (84).

⁷⁸ Cortright/Lopez/Millar/Gerber-Stellingwerf, Global Cooperation against Terrorism. Evaluating the United Nations Counter-Terrorism Committee, in: Cortright/Lopez/Hamilton (Hrsg.), *Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat*, 2007, S. 23 (24).

⁷⁹ <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/working-closely-with-ctc-of-the-security-council-and-cted.html> (Abrufdatum: 03.09.2009).

⁸⁰ Luck, The uninvited challenge: Terrorism targets the United Nations, in: Newman/Thakur/Triman (Hrsg.), *Multilateralism under Challenge: Power, International Order and Structural Change*, 2009, S. 336 (345).

troffene Antiterrormaßnahmen mit den Menschenrechten kompatibel sind.⁸¹

4. UN Office on Drugs & Crime

Das United Nations Office on Drugs and Crime ist 1997 gegründet worden und gehört organisatorisch zum UN-Generalsekretariat. Angestellt sind über 500 Mitarbeiter, die entweder im Hauptquartier in Wien (UNO-City) oder in einer der zahlreichen Ländervertretungen tätig sind. Um die Zusammenarbeit mit UN-Unterorganisationen und EU-Institutionen zu gewährleisten, existieren ständige Vertretungen in New York und Brüssel. Exekutivdirektor ist seit März 2002 der Italiener *Antonio Maria Costa*.⁸² Die *Terrorism Prevention Branch (TPB)* ist der Teil des UNODC, welcher sich ausschließlich der Terrorismus-Thematik angenommen hat. Sie gehört zur Division of Treaty Affairs des UNODC und beschäftigt um die 18 Vollzeitmitarbeiter sowie mehrere Berater.⁸³ Projekte der Unterabteilung Terrorismusverhütung werden zum Großteil von Spendenbeträgen der UN-Mitgliedstaaten finanziert. Deutschland beteiligte sich im Jahr 2008 mit rund 500.000 Euro, was ca. 6% des Gesamtbetrages ausmachte.⁸⁴ Zwischen der Terrorismus Prevention Branch und dem CTC mit seinem Executive Directorate besteht eine enge Zusammenarbeit.⁸⁵ Auf Nachfrage wird den Ländern bei der Berichterstattung an das CTC über die Umsetzung der verpflichtenden Resolutionen geholfen. Die Ausbildung von

⁸¹ *Byrnes*, More Law or Less Law? The Resilience of Human Rights Law and Institutions in the “War on Terror”, in: Gani/Mathew (Hrsg.), *Fresh Perspectives on the “War on Terror”*, 2008, S. 127 (136).

⁸² Daneben ist der Volkswirt und Politologe Generaldirektor und somit ranghöchster Vertreter der Vereinten Nationen in Wien.

⁸³ *Rosand/Millar*, Strengthening International Law and Global Implementation, in: Cortright/Lopez/Hamilton (Hrsg.), *Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat*, 2007, S. 51 (60).

⁸⁴ E/CN.15/2009/5 vom 16.01.2009.

⁸⁵ *Rosand/Millar*, in: Cortright/Lopez/Hamilton (Hrsg.) (Fn. 83), S. 51 (60).

Strafrechtsexperten fällt in den Aufgabenbereich der TPB. Besonders erwähnenswert hierbei ist ein Online-Kurs, welcher zusammen mit Interpol und Diplo Foundation⁸⁶ erstellt wurde und zur Weiterbildung von Polizeibeamten dient, die mit internationaler Kooperation im Bereich der Terrorismusbekämpfung betraut sind.⁸⁷ Der Kurs richtet sich vorrangig an Beamte aus Entwicklungsländern und wird in französischer Sprache angeboten. Im Ausbildungsprogramm steht unter anderem die Verfahrensweise beim Austausch polizeilicher Informationen und bei der Auslieferung potentieller Terroristen. Desweiteren werden die Kursteilnehmer in die Arbeitsweise von Interpol und anderer internationaler Polizeibehörden eingewiesen. Um dem Kurs ein hohes Niveau zu geben, sind einerseits Experten von Interpol und der TPB als Referenten im „Online Klassenzimmer“ tätig und zum anderen existiert ein anspruchsvolles Anforderungsprofil für die Bewerber. Teilnahmevoraussetzung sind ein juristisches Studium, mindestens drei Jahre Berufserfahrung im Bereich internationaler Zusammenarbeit sowie hervorragende Französischkenntnisse. Weiterhin hat die Terrorism Prevention Branch eine umfassende Datenbank geschaffen.⁸⁸ Diese beschrieb der Vertreter der Terrorism Prevention Branch, Jean-Paul Laborde, bei seiner Rede auf der Herbsttagung des Bundeskriminalamtes im Jahr 2004 wie folgt:

*„In meinem Büro gibt es eine riesige Datenbank mit sämtlichen Gesetzen zum Terrorismus und auch die Strafgesetzbücher der ganzen Welt. Mehr oder weniger haben wir jetzt die Gesetze von 150 Ländern erfasst.“*⁸⁹

⁸⁶ Bei Diplo Foundation handelt es sich um eine Organisation mit Sitz auf Malta, die Aus- und Weiterbildungskurse für Diplomaten anbietet.

⁸⁷ <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/online-training-course.html> (Aburufdatum: 03.09.2009). Der Kurs begann am 28.09.2009.

⁸⁸ *Mani*, The Root Causes of Terrorism and Conflict Prevention, in: Boulden/Weiss (Hrsg.), Terrorism and the UN: Before and After September 11, 2004, S. 219 (233).

⁸⁹ Wörtlich zitiert: *Laborde* (Fn. 12), S. 56.

Die Terrorism Prevention Branch leistete im Zeitraum von 2003 bis 2008 insgesamt 164 Staaten Hilfe bei Terrorismus-bezogenen Problemen.⁹⁰ Darunter waren auch die europäischen Länder Bulgarien, Rumänien, Tschechische Republik, Polen, Ungarn, Slowakei und Slowenien, jedoch mehrheitlich afrikanische sowie asiatische Entwicklungsländer.⁹¹ Erstellt wurden bislang neun online verfügbare Hilfsmittel, zu denen teilweise nur auf Anfrage Zugang gewährt wird. Darunter befindet sich ein Musterentwurf für Auslieferungsbestimmungen sowie eine Vergleichsstudie über Antiterrormaßnahmen in sieben asiatischen und pazifischen Ländern. Eine Beispielfallsammlung für nationale Strafverfolgungsbehörden befindet sich hingegen noch im Aufbau. In so genannten „Subregional Workshops“ können sich unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen Beamte nationaler Strafverfolgungsbehörden über Möglichkeiten der Zusammenarbeit in Ermittlungsverfahren mit Terrorismusbezug austauschen. Deutschland nahm im Mai 2008 am Euro-Mediterranean Workshop in Rabat (Marokko) teil.⁹² Erstmals wurde ein Workshop der Terrorism Prevention Branch zusammen mit der Europäischen Kommission organisiert.⁹³ Bei dem Treffen kamen über 100 Terrorismusexperten aus den Teilnehmerländern und zwölf Vertreter internationaler Organisationen zusammen. Die verschiedenen Rechtssysteme wurden vorgestellt und Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung erläutert. Die Beamten konnten Erfahrungen austauschen und sensibilisiert werden, bei Strafverfahren verstärkt auf Kooperation zu setzen. Die Terrorism Prevention Branch wird von Seiten des Auswärtigen Amtes regelmäßig durch finanzielle Zuwendungen, aber auch durch Seminare und

⁹⁰ UNODC (Hrsg.), *Delivering Counter-Terrorism Assistance*, 2009, Annex IV.

⁹¹ UNODC (Hrsg.) (Fn. 90), Annex IV.

⁹² <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/workshops-and-conferences.html> (Abrufdatum: 20.11.2009).

⁹³ Das Treffen stand im Zeichen der EU-Ratspräsidentschaft Sloweniens.

Workshops unterstützt.⁹⁴ Dabei steht der Kapazitätsaufbau und des justiziellen Sektors in Drittstaaten im Vordergrund.⁹⁵

5. Al-Quaida & Taliban Sanctions Committee

Das Al-Quaida & Taliban Sanctions Committee wurde mit Verabschiedung der Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 geschaffen.⁹⁶ Nach den Ereignissen des 11. September 2001 hat man die Mandatierung des Ausschusses verstärkt.⁹⁷ Hauptaufgabe ist das Vorgehen gegen die Finanzströme der beiden terroristischen Organisationen.⁹⁸

Mitgliedstaaten haben Individualsanktionen gegen Personen durchzusetzen, die in eine ständig aktualisierte Namensliste der Vereinten Nationen aufgenommen wurden und in Verbindung zu Terrororganisationen stehen. Überwacht wird die innerstaatliche Umsetzung durch das Al-Quaida & Taliban Sanctions Committee. Auch hier haben die Staaten nach Aufforderung entsprechende Berichte zu fertigen. Die Europäische Union setzte die Sanktionen in zwei für ihre Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Verordnungen um.⁹⁹ In der Bundesrepublik Deutschland überwacht die Bundesanstalt für Finanzdienstleis-

⁹⁴ Auswärtiges Amt (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen in den Jahren 2006 und 2007, 2008, S. 44.

⁹⁵ *Mimler*, Mitarbeiter des Referates VN08 im Auswärtigen Amt in einer E-Mail an den Verfasser vom 18.09.2009.

⁹⁶ <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml> (Abrufdatum: 5. September 2009).

⁹⁷ *Rosand/Millar*, in: Cortright/Lopez/Hamilton (Hrsg.) (Fn. 83), S. 51 (57).

⁹⁸ *Fremuth*, Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats, Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen 2009, S. 111 (112).

⁹⁹ VO Nr. 2580/2001/EG vom 27.12.2001, ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 70 und VO Nr. 881/2002/EG vom 27.05.2002, ABl. L 139 vom 29.05.2002, S. 9.

tungsaufsicht¹⁰⁰ die Implementierung der EU-Verordnung und damit indirekt die Einhaltung der Vorgaben aus der Resolution 1267 sowie der Folgeresolutionen.¹⁰¹ Tätigt ein Kredit- oder Finanzdienstleistungsinstitut ein Geschäft mit einer Person, die auf der „schwarzen Liste“ steht, ist der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen unverzüglich darüber zu berichten.¹⁰²

6. Counterterrorism Implementation Task Force

Die bereits dargestellten Nebenorgane untersuchen und unterstützen die Antiterrormaßnahmen in den UN-Mitgliedstaaten. Auf Grund der Vielzahl beteiligter Institutionen hat man mit der im Juli 2005 gegründeten und dem Generalsekretariat unterstellten Counterterrorism Implementation Task Force eine Art Stabsstelle geschaffen.¹⁰³ Ihr kommt die wichtige Aufgabe zu, die Arbeit der beteiligten UN-Institutionen zu koordinieren.¹⁰⁴ Dazu laufen Informationsströme aller beteiligten Stellen zusammen und werden in Arbeitsgruppen ausgewertet. Neben den, dem Sicherheitsrat unterstellten, Nebenorganen (CTED, 1267 Committee, 1540 Committee) steht die Task Force in Kontakt zum UN Office on Drugs and Crime sowie zu weiteren Organisationen, die im Bereich Terrorismusbekämpfung Verantwortung tragen. Hier sind exemplarisch die Internationale Zivilluftfahrtbehörde, die Internationale Atomenergiebehörde, Interpol und die Weltbank zu nennen. Ziel

¹⁰⁰ Peilert, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 84, Rdn. 15; Werheit, Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), 2009, S. 48 ff.; Hagemeister, Die neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, WM 2002, S. 1773 ff.

¹⁰¹ S/AC.37/2003/(1455)/10 vom 17.04.2003, S. 2.

¹⁰² Siehe auch: Minejew (Fn. 13), Gliederungsziffer V.5.a.

¹⁰³ Rosand, Den Terrorismus weltweit bekämpfen – Die Rolle der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 2009, S. 99 (99).

¹⁰⁴ Rosand, Vereinte Nationen 2009 (Fn. 103), S. 99 (100).

ist es, Überschneidungen im Kompetenzbereich der beteiligten Stellen zu vermeiden.¹⁰⁵

7. Zwischenergebnis

Das Counterterrorism Committee und sein Executive Directorate, das Al-Quaida and Taliban Sanctions Committee sowie das 1540 Committee fordern staatliche Berichte über die Umsetzung der zugrunde liegenden Resolutionen. Einerseits bleiben den UN-Institutionen außer Berichterstattung und Ländervisitationen kaum Möglichkeiten, qualitativ hochwertige Informationen über die staatliche Umsetzung der Maßnahmen einzuholen. Andererseits kann es bei einigen Staaten zu einer gewissen „Berichtsmüdigkeit“ kommen, da es sich um eine Vielzahl entsprechender Verpflichtungen handelt. Laut einem „Factsheet“ der Implementation Task Force hat es bis März 2009 insgesamt 37 Ländervisitationen durch das CTC/CTED und mehr als 87 durch das Al-Quaida and Taliban Sanctions Committee gegeben.¹⁰⁶ Weiterhin bleibt festzuhalten, dass die Grenzen bei den Zuständigkeiten der UN-Unterorganisationen in manchen Bereichen, beispielsweise bei der Bereitstellung technischer Unterstützung, fließend sind. Kommt dazu ein Mangel an Transparenz, ist es für Länder, die sich noch im Aufbau ihrer Antiterrorkapazität befinden, schwierig, sich bei Problemen an die richtige Stelle zu wenden. Folglich leidet die Effizienz einer transnationalen Terrorismusbekämpfung. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit werden nun Stellen analysiert, die als Kommunikationsschnittpunkte zwischen den Vereinten Nationen, internationalen Behörden, regionalen Staatengemeinschaften sowie nationalen Stellen

¹⁰⁵ *De Jonge Oudraat*, Economic Sanctions and International Peace and Security, in: Crocker/Hampson/Aall (Hrsg.), *Leashing the Dogs of War: Conflict management in a divided World*, 2007, S. 335 (342).

¹⁰⁶ Abrufbar unter: http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT_factsheet_March2009.pdf (Abrufdatum: 06.09.2009).

dienen. Es wird der Frage nachgegangen, ob sich Kompetenzen überschneiden oder sogar Synergieeffekte ergeben.

IV. Schnittstellen zu anderen Institutionen

1. Internationale Behörden

a) Interpol

Kommunikationsschnittpunkt zwischen Interpol als der größten internationalen Polizeibehörde mit derzeit 187 Mitgliedern und den Vereinten Nationen ist ein Verbindungsbüro in New York, das im Jahr 2004 eingerichtet wurde.¹⁰⁷ Zuvor hatte Interpol seit 1996 einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen.¹⁰⁸

Erster ständiger Vertreter Interpols war der ehemalige Präsident des Bundeskriminalamtes, *Dr. Ulrich Kersten*. Im April 2008 hat *Harper Boucher* von der Royal Canadian Mounted Police sein Amt übernommen. Auf der offiziellen Internetseite der kanadischen Behörde heißt es:

*„I have to make sure we don't breach the political side of the UN house, but we talk about operations — a very tactical approach to how we can help member states in terms of safety and security.“*¹⁰⁹

Mit dieser Aussage *Bouchers* wird deutlich, dass Interpol einen taktischen Ansatz verfolgt, während die politischen Grundvoraussetzungen

¹⁰⁷ <http://www.bka.de/profil/ikpo.pdf> (Abrufdatum: 15.09.2009).

¹⁰⁸ *Dufner*, Interpol zu Gast in Deutschland, Die Kriminalpolizei 2006, S. 19 (19).

¹⁰⁹ *Boucher*, wörtlich auf der Internetseite der Royal Canadian Mounted Police, abrufbar unter: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/gazette/vol71n1/news-nouvelles3-eng.htm> (Abrufdatum: 08.09.2009).

bei den Vereinten Nationen geschaffen werden müssen. Das Zusammenspiel der diplomatischen und der polizeilich-operativen Komponente sollen eine Effizienzerhöhung bei der Terrorismusbekämpfung bewirken. Der Interpol Verbindungsbeamte fungiert dabei als Berater des UN-Generalsekretärs in allen Fragen der internationalen Verbrechensbekämpfung. Zugleich informiert er seinen Interpol-Generalsekretär über alle Belange, welche die Beziehung beider Organisationen betreffen. In operativer Hinsicht ist die „*Interpol-United Nations Security Council Special Notice*“ zu nennen, deren Entwicklung in die Amtszeit Dr. Ulrich Kerstens fällt.¹¹⁰ Damit werden Terroristen, die auf der Namensliste des Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee stehen, in allen Interpol-Mitgliedstaaten ausgeschrieben.¹¹¹ Gegen diese Personen und Gruppierungen ist ein Waffenembargo verhängt worden, ihre Vermögensanlagen sind einzufrieren und es besteht das Verbot, den betreffenden Personen Zuflucht zu gewähren. Diese Sanktionen wurden in Resolution 1267 des Sicherheitsrates beschlossen.¹¹²

Kombiniert mit einer *Red Notice*¹¹³ sind sie außerdem zur Auslieferung ausgeschrieben. Eine Interpol-Ausschreibung hat im Gegensatz zum europäischen Haftbefehl jedoch nicht die Wirkung einer Ermächtigungsnorm, z.B. für die Festnahme der gesuchten Person. Erst nach eingehender Prüfung durch das BKA und Einstellung in das polizeiliche Informationssystem INPOL kann die Polizei tätig werden. Im Bereich Terrorismusbekämpfung ist zu dem das weltweite Inter-

¹¹⁰ Interpol (Hrsg.), Report to the United Nations Security Council request for „Best Practices“, measures, and guidelines in the universal fight against terrorism, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/ctc/pdf/bestprac-interpol.pdf> (Abrufdatum: 15.09. 2009), S. 11.

¹¹¹ Dufner, Die Kriminalpolizei 2006 (Fn. 108), S. 19 (20).

¹¹² Fremuth, Vereinte Nationen 2009 (Fn. 98), S. 111 (112).

¹¹³ Neben den genannten Farbcodierungen existieren beispielsweise die „Blue Notice“ zum Zwecke der Aufenthaltsermittlung, die „Yellow Notice“ zur Ausschreibung bei Kindesentziehung und die „Black Notice“ zur Identifizierung unbekannter Toter.

pol-Kommunikationsnetzwerk I-24/7 von Bedeutung.¹¹⁴ Die *Interpol National Central Bureaus*¹¹⁵ können damit auf sichere Weise und in Echtzeit Informationen austauschen. Durch das I-24/7 haben Strafverfolgungsbehörden über ihren nationalen Verbindungspunkt die Möglichkeit, die Interpol Datenbanken für Ermittlungszwecke zu nutzen. Dabei gilt jedoch der Grundsatz der Souveränität der Mitgliedsstaaten. Diese entscheiden, welche Datensätze nach ihrem nationalen Recht an Interpol übermittelt werden dürfen.¹¹⁶ Durch das Mitwirken Interpols in der UN-Counterterrorism Implementation Task Force kann anfragenden Staaten beim Aufbau von polizeilichen Kommunikationssystemen technische Unterstützung, auf einem schnellen und direkten Weg, vermittelt werden. Nach einem terroristischen Anschlag ist Interpol in der Lage, sogenannte *Incident Response Teams* zu entsenden. Diese bestehen aus Forensikexperten sowie Analytikern und beraten die lokalen Strafverfolgungsbehörden bei ihren Ermittlungstätigkeiten.¹¹⁷

Seit September 2002 existiert im *Interpol Public Safety and Terrorism Sub-Directorate* die *Fusion Task Force* mit dem Ziel, Länder im Rahmen von größeren Projekten bei Ermittlungsverfahren, welche Bezüge zum internationalen Terrorismus aufweisen, zu unterstützen.¹¹⁸ Aktuell laufen die Projekte *Baobab* (Afrika), *Pacific* (Südost Asien), *Kalkan* (Zentralasien), *Amazon* (Mittel- und Südamerika), *Southeast Europe* und *Middle East*, wobei jeweils die Identifikation neuer terroristischer Gruppierungen, der Informationsaustausch sowie der Kapazitätsaufbau in den einzelnen Ländern im Mittelpunkt ste-

¹¹⁴ I-24/7 bedeutet International, 24h täglich und 7 Tage die Woche.

¹¹⁵ Das deutsche NCB ist gem. § 3 Abs. 1 BKAG das Bundeskriminalamt.

¹¹⁶ Milke, Europol und Eurojust, 2003, S. 119.

¹¹⁷ Interpol (Hrsg.) (Fn. 110), S. 9.

¹¹⁸ Hurst, Interpol – Providing Support and Assistance to Combat International Terrorism, in: Durmaz/Sevinc/Yayla/Ekici (Hrsg.), Understanding and Responding to Terrorism, 2007, S. 3 (4).

hen.¹¹⁹ Interpol selbst beschreibt Projekt Kalkan als Musterbeispiel für die Zusammenarbeit in Fragen des internationalen Terrorismus. Zwei Treffen haben seit der Projektgründung im Jahre 2004 stattgefunden, mit der Konsequenz, dass inzwischen mehr als 60 Länder der Region Informationen mit Interpol austauschen und über 1.000 Namen potentieller Terroristen in die Datenbanken der Polizeiorganisation eingespeist werden konnten. Der größte Erfolg des Projektes ist jedoch die Verhaftung von mehr als 70 Terroristen, was auf weitere erfolgreiche Kooperationsmaßnahmen in der Zukunft hoffen lässt.

Eine weitere Form der Zusammenarbeit Interpols mit den Vereinten Nationen besteht in einer *Working Group on Protecting Vulnerable Targets* der UN-Counterterrorism Implementation Task Force. Hier assistieren Experten des *UN Department of Safety and Security (DSS)* sowie des *UN Interregional Criminal Justice Research Institute (UNICRI)* und des *Interpol Vulnerable Targets Referral Centre* denjenigen Staaten, die Hilfe beim Schutz kritischer Infrastrukturen benötigen.¹²⁰

Bei der Ausbildung von Strafrechtsexperten als eine ihrer Kernfunktionen wirkt Interpol ebenfalls mit den Vereinten Nationen zusammen. Entwickelt wurde ein „Guide for Effective Training“, in welchem die Schritte bei der Erarbeitung von Trainingsprogrammen beschrieben sind.¹²¹ Als Resultat entstand unter anderem der bereits erwähnte Online-Kurs¹²², welcher zusammen mit dem UN-Office on Drugs and Crime initiiert wurde.

¹¹⁹ Hurst, in: Dumaz/Sevinc/Yayla/Ekici (Hrsg.) (Fn. 118), S. 3 (5).

¹²⁰ Interpol (Hrsg.) (Fn. 110), S. 10.

¹²¹ Interpol (Hrsg.) (Fn. 110), S. 14.

¹²² Siehe hierzu: Gliederungsziffer IV dieses Beitrages.

b) Europol

Europol leistet mit seinem Referat 5 der Abteilung für Schwere Kriminalität wichtige Beiträge bei der Prävention und Strafverfolgung auf dem Gebiet des internationalen Terrorismus. Die dritte Säule, Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit, ermöglicht die staatenübergreifende Arbeit. Im Bereich Terrorismusbekämpfung und Organisierte Kriminalität eröffnet Artikel 31 lit. e des EU-Vertrages die Festlegung von Mindeststandards bei Tatbestandsmerkmalen und Rechtsfolgen, sodass eine Harmonisierung des Strafrechts innerhalb der Union gewährleistet und damit die Kooperation europäischer Strafverfolgungsbehörden gefördert werden kann.¹²³ Neben seinen Hauptaufgaben in diesem Bereich, Analyse des Phänomens aus gesamteuropäischer Sicht¹²⁴ und Unterstützung operativer Ermittlungstätigkeiten der Mitgliedstaaten, liegt auf der Bewusstseinsbildung besonderes Augenmerk.¹²⁵ Hinzu kommt die Zielsetzung, die Errichtung und Unterhaltung von Kontakten zu internationalen Organisationen zu optimieren. Denn nach dem 11. September 2001 entwickelte sich innerhalb der Europäischen Union eine Entschlossenheit, die Terrorismusbekämp-

¹²³ Gärditz, Prävention und Repression als Kategorien im Recht der Europäischen Union, in: Wolter/Schenke/Hilger/Ruthig/Zöller (Hrsg.), Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz, 2008, S. 192 (219); Weyemberg, Approximation of criminal laws, the constitutional treaty and the hague programme, Common Market Law Review 2005, S. 1567 (1567). Nachdem der Vertrag von Lissabon am 01.12.2009 in Kraft getreten ist, wird die dritte Säule schrittweise in die erste Säule implementiert werden. Dadurch ist zu erwarten, dass die Europäische Union auf weiteren polizeirelevanten Gebieten von den ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarien Gebrauch machen wird und rechtsverbindliche Regelungen für die Mitgliedstaaten vornimmt.

¹²⁴ Wichtigstes strategisches Analyseprodukt stellt die jährliche Terror-Lagebewertung TESAT dar, die ausschließlich im Verantwortungsbereich Europol's liegt.

¹²⁵ Gridling, Europol's Beitrag zur Terrorismusbekämpfung in der EU, Die Kriminalpolizei 2007, S. 139 (140).

fung auch außerhalb des eigenen Territoriums zu stärken.¹²⁶ Um dem Nachdruck zu verleihen, wurde, neben einem bereits bestehenden Kooperationsabkommen von Europol und Interpol, am 16. März 2004 ein *Co-operation Agreement* zwischen dem United Nations Office on Drugs and Crime und Europol geschlossen.¹²⁷

Zuvor hatte der Europäische Rat am 6. Dezember 2001 die Genehmigung zur Aufnahme entsprechender Vertragsverhandlungen erteilt. Das UNODC und die Terrorism Prevention Branch als auch Europol ergreifen Maßnahmen, um die Antiterror-Kapazität der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Zur Erreichung einer größtmöglichen Effizienz bei der Zusammenarbeit beider Organisationen, wurden Verbindungsbeamte zum Zweck des Informationsaustausches über neue Projekte und Entwicklungen entsandt. Die Übermittlung personenbezogener Daten über Einzelpersonen an die UN-Organisation ist Europol jedoch vertraglich untersagt.

c) Europäischer Terrorismuskoordinator

Nachdem die Anschläge von Madrid am 11. März 2004 den europäischen Staaten die Verwundbarkeit ihrer Infrastrukturen aufgezeigt hatten, beschloss die Europäische Union am 17./18. Juni 2004 einen gemeinsamen Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung.¹²⁸ Mit dessen Umsetzung gab es jedoch, auf Grund des verstärkten Souveränitätsanspruches der Staaten auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik, einige Schwierigkeiten. Nicht zuletzt deshalb hat man das Amt eines Europäischen Terrorismuskoordinators im Generalsekretariat des Rates ge-

¹²⁶ Knelangen, Die Europäische Union und die Bekämpfung des Terrorismus, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, 2006, S. 69 (71).

¹²⁷ <http://www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/17655.pdf> (Abrufdatum 10.12.2009).

¹²⁸ De Cesari, The European Union, in: Nesi (Hrsg.), International Cooperation in Counterterrorism, 2008, S. 207 (218).

schaffen und mit dem Niederländer *Gijs de Vries* besetzt.¹²⁹ Neben seiner Funktion innerhalb der Europäischen Union als Überwachungsinstanz aller Antiterror-Gremien vertritt er die Unionsinteressen bei den Vereinten Nationen in New York. Reden vor globalen Foren wie der UN-Generalversammlung als auch solche vor den UN-Terrorismusausschüssen zählen zu den Aufgaben des Koordinators. Am 23. Juni 2005 sagte de Vries vor dem UN-Counterterrorism Council bezüglich der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union als regionaler Staatengemeinschaft und den Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Terrorbekämpfung:

*„We are committed to supporting you in this, through unequivocal implementation of UN conventions and resolutions, through political and moral support in the world for the UN’s role and, wherever possible, through practical co-operation on the ground.“*¹³⁰

Diese Aussagen haben vor allem Symbolcharakter und sollen eine Multiplikatorwirkung bei EU-Ländern als auch bei UN-Mitgliedstaaten erzeugen. Um das gemeinsame Engagement der Europäischen Union und den Vereinten Nationen zusätzlich zu stärken, nahm *de Vries* zusammen mit dem spanischen Exekutivdirektor des Counterterrorism Executive Directorate, *Javier Ruperez*, im Jahr 2005 an einem Länderbesuch in Kenia teil.¹³¹ Im gleichen Jahr führten EU-Diplomaten und Vertreter des CTC/CTED gemeinsame Ländervisitationen in Marokko und Albanien durch, um die Implementierung von Resolution 1373 zu evaluieren und bei Bedarf technische Hilfe zu vermitteln. Abgelöst wurde der erste EU-Terrorismuskordinator am 19. Septem-

¹²⁹ *Knellingen*, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei* (Fn. 126), S. 69 (77); *Verfassungsschutzbericht 2005 des Bundes*, 2006, S. 12.

¹³⁰ Wörtlich aus der Rede des Europäischen Terrorismuskordinators *de Vries* vor dem UN-Counterterrorism Council vom 23. Juni 2005, abrufbar unter: http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_4817_fr.htm (Abrufdatum: 13.09. 2009).

¹³¹ *De Vries* (Fn. 130).

ber 2007 mit der Ernennung des früheren belgischen Justiz- und Wirtschaftsministers *Gilles de Kerchove*.¹³² Auch der zweite Amtsträger sprach sich für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der beiden Staatenorganisationen und ihrer Antiterror-Institutionen aus. Vor der UN-Generalversammlung erläuterte *de Kerchove* im September 2008 die europäischen Prinzipien der Terrorismusbekämpfung, nämlich die Betrachtung von Terrorismus als ein Verbrechen, den multinationalen Bekämpfungsansatz sowie die Achtung der Menschenrechte bei allen Gegenmaßnahmen. Bei seiner Arbeit steht dem Europäischen Terrorismuskoordinator nur ein kleiner Mitarbeiterkreis zur Verfügung. Sein vorgegebener Etat ist im Vergleich zu anderen Institutionen als zu gering anzusehen.¹³³

2. Regionale Staatengemeinschaften

a) Überblick

Neben der bereits angesprochenen Europäischen Union treffen auch die anderen Staatengemeinschaften Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus. Zu nennen sind z.B. die Organisation Amerikanischer Staaten, die Organisation der Islamischen Konferenz, die NATO und die OSCE. Die Vereinten Nationen haben längst erkannt, dass eine effektive internationale Terrorismusbekämpfung nur mit Hilfe der regionalen Staatengemeinschaften nachhaltig Erfolg versprechend ist, da diese zum Teil einen sehr starken Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten ausüben.¹³⁴

¹³² S/256/07 vom 19.09.2007, S. 1.

¹³³ Eifersüchteleien um "Mister Terrorismus", Artikel in Tagesspiegel online vom 08.07.2007, abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de>.

¹³⁴ *Rosand/Millar/Ipe/Healey*, Center on Global Counterterrorism Cooperation (Hrsg.), *The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Sub-regional Bodies: Strengthening a Critical Partnership*, 2008, S. 4.

Nachfolgend sollen exemplarisch die Arabische Liga sowie die Afrikanische Union genauer betrachtet werden, deren Mitgliedstaaten besonders stark den Gefahren terroristischer Gewaltanwendung ausgesetzt sind, wie das folgende Zitat zeigen soll:

*„The Arab states were and still the most suffering countries in the world from terrorism, which claimed the lives of hundreds of thousands of innocent citizens.“*¹³⁵

b) Arabische Liga

Die Staatengemeinschaft der Arabischen Liga wurde 1949 in Kairo gegründet.¹³⁶ Am 22. April 1998 verabschiedete man die *Convention on Suppression of Terrorism*.¹³⁷ Die enthaltenen Maßnahmen sollen vor allem die Kooperation auf dem Gebiet der Strafverfolgung fördern. Eine eigene Definition für Terrorismus ist ebenfalls enthalten, wobei die objektiven Kriterien fokussiert und moralische Prinzipien nur sporadisch integriert wurden. Überwacht wird die Umsetzung durch das *Criminal Police Bureau*, einer Unterorganisation des Rates der Justiz- und Innenminister.¹³⁸ Vergleichbar ist dieses Gremium mit dem Counterterrorism Council im Gefüge der Vereinten Nationen. Zur Überwachung der regionalen Implementierung von UN-Resolution 1373 innerhalb der Arabischen Liga wurde eine Expertengruppe eingesetzt. Weiterhin nahmen Vertreter der Staatengemeinschaft an

¹³⁵ Wörtlich zitiert aus: Work paper, The League of Arab States Actions in supporting the United Nations efforts in combating international terrorism, 11.10.2007.

¹³⁶ Die 22 Mitglieder sind: Ägypten, Algerien, Bachrein, Dschibuti, Irak, Jemen, Jordanien, die Komoren, Kuwait, Libanon, Libyen, Marokko, Mauretanien, das Sultanat von Oman, Qatar, Saudi Arabien, Somalia, Sudan, Syrien, Tunesien, die Vereinigten Arabischen Emirate und die palästinensische Autonomie-Behörde.

¹³⁷ *Samy*, The League of Arab States, in: Nesi (Hrsg.) (Fn. 76), S. 155 (155).

¹³⁸ *Samy*, in: Nesi (Hrsg.) (Fn. 76), S. 155 (155).

Treffen mit dem Counterterrorism Council in Washington, New York und Wien teil. Dies ist Ausdruck für die Ernsthaftigkeit, mit der die Maßnahmen der Vereinten Nationen umgesetzt werden. Von ihren Mitgliedstaaten fordert die Liga, sich bei Bedarf an die etablierten UN-Institutionen zu wenden, um technische Unterstützung im Bereich polizeilicher und justizieller Kommunikationstechnik zu bekommen und die internationalen Rechtsinstrumente wirksam umzusetzen.

c) Afrikanische Union

Anlass für umfassende Antiterrorkonzeptionen der Afrikanischen Union¹³⁹ waren die Anschläge in Kenia und Tansania am 7. August 1998 mit über 250 Opfern.¹⁴⁰ Schnittpunkt zu internationalen Organisationen bei der Bekämpfung des Terrorismus ist das *African Study and Research Centre on Terrorism*. Es wurde am 13. Oktober 2004 in Anlehnung an die im Jahr 1999 von 46 Staaten unterzeichnete *Convention on the Prevention and Combating of Terrorism* und den Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung vom September 2002 geschaffen.¹⁴¹ Hauptsitz der Forschungs- und Verbindungseinrichtung ist Algier (Algerien). In den Mitgliedstaaten der Union existieren lokale Außenstellen, die sog. *Focal Points*. Gesammelt und aufbereitet werden Informationen, Analysen und Studien. Aus diesem Zweck leiten sich konkrete Funktionen ab, wie z.B. Hilfe bei der Entwicklung von Strategien einzelner Länder oder Unterstützung der Umsetzung von Maßnahmen aus der angesprochenen Konvention. Im *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism* werden monatlich

¹³⁹ Die Afrikanische Union hat 53 Mitglieder, abrufbar unter: <http://www.africa-union.org/root/au/memberstates/map.htm> (Abrufdatum 16.09.2009).

¹⁴⁰ Kanu, The African Union, in: Nesi (Hrsg.) (Fn. 76), S. 171 (171).

¹⁴¹ Modalities for the Functioning of the African Centre for the Study and Research on Terrorism (ACSRT), abrufbar unter: http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/sirtejul05/ACSRT.pdf (Abrufdatum: 15.09.2009).

Forschungsergebnisse veröffentlicht. Ein weiterer Auftrag ist die Entwicklung von Kooperationsnetzwerken zu anderen regionalen und internationalen Institutionen.

3. Nationale Behörden

a) Auswärtiges Amt – Abteilung für Vereinte Nationen

Das Auswärtige Amt ist die Schaltzentrale für die diplomatischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, u.a. zu den Vereinten Nationen. Im Bereich der Terrorismusbekämpfung erfolgt die Koordination deutscher Interessen im Referat VN 08 der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen. Nach den Ereignissen des 11. September 2001 wurden im Verwaltungsapparat der Bundesrepublik zahlreiche neue Stellen geschaffen, die sich mit Terrorismusbekämpfung befassen. Unter anderem wurde im Auswärtigen Amt ein Beauftragter für internationale Terrorismusbekämpfung und -prävention installiert. Ziel war es, das Berichtswesen aller Referate zu bündeln, die sich zumindest zeitweise mit Aspekten des entgrenzt verbreiteten Phänomens beschäftigen. Diese Zentralisierung sollte einem möglichen Informationsverlust vorbeugen. Die Schaffung eines solchen Dienstpostens war kontroversen Diskussionen innerhalb der Führungsspitze deutscher Sicherheitsbehörden und Ministerien ausgesetzt.¹⁴² Um einem Kompetenzkonflikt mit dem Kanzleramt bzw. dem Innenministerium entgegenzuwirken, sollten die Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes jedoch nur auf sogenannte *Open Source Intelligence*, d.h. öffentlich zugängliche Quellen, zurückgreifen können. Alle weiteren Maßnahmen zur Informationserhebung liegen im Zuständigkeitsbereich der Nachrichtendienste und der jeweiligen Staatsschutzbehörden. Im täglichen Dienstgeschäft nimmt der Beauftragte größ-

¹⁴² <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,213368,00.html> (Abrufdatum: 11.09. 2009).

tenteils die Delegationsleitung bei bedeutenden internationalen Anlässen mit Terrorismusbezug wahr.¹⁴³ Außerdem vertritt er regelmäßig die Interessen des Auswärtigen Amtes im Deutschen Bundestag. Botschafter *Dr. Johann Georg Witschel* bekleidete als erster das neu geschaffene Amt des Terrorismusbeauftragten.¹⁴⁴ Er widmete sich u.a. schwierigen Fragen wie denen des Kriegsrechts und der Internierungslager für Terroristen und förderte diesbezüglich den deutsch-amerikanischen Dialog.¹⁴⁵ Aktuell ist *Dr. Georg Birgelen* der Beauftragte für Globale Fragen des Auswärtigen Amtes. Auf der Referatebene werden Routinesitzungen bei den Vereinten Nationen sowie der Europäischen Union vorbereitet und wahrgenommen. Hierin fallen vor allem entsprechende Ausschusssitzungen der UN-Generalversammlung, aber auch die Ratsarbeitsgruppe COTER¹⁴⁶, welche in den Zuständigkeitsbereich des Referates VN 08 liegt.

b) Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt mit seinen mehr als 5.500 Mitarbeitern ist neben den Staatsschutzdienststellen der Landeskriminalämter die zuständige nationale Strafverfolgungsbehörde im Bereich des international agierenden Terrorismus. Aufgrund der gesamtstaatlichen Bedrohungsdimension werden in enger Zusammenarbeit mit der Generalbundesanwaltschaft Ermittlungen bei Straftaten nach § 129a (Bildung terroristischer Vereinigungen) und § 129b (Bildung terroristischer Vereinigungen im Ausland) StGB durchgeführt. Die gesetzliche Aufgabenzuweisung ist durch § 4 Abs. 1 Nr. 3a BKAG gegeben. Im Rahmen einer Gesetzesnovellierung bekam das Bundeskriminalamt

¹⁴³ *Mimler* (Fn. 95).

¹⁴⁴ Artikel ohne Namensangabe, Vereinte Nationen 2002, S. 158.

¹⁴⁵ Georg Witschel – Mehr als ein Berater, Artikel in FAZ online vom 28.08.2008, abrufbar unter: <http://www.faz.net>.

¹⁴⁶ Im Bereich der GASP (2. Säule) befasst sich die Arbeitsgruppe Counter Terrorism (COTER) mit äußeren Aspekten des Terrorismus.

zudem die Möglichkeit, schon im Vorfeld einer konkreten Gefahr zu ermitteln und Gefahren durch den internationalen Terrorismus abzuwehren (§ 4a BKAG).¹⁴⁷ Voraussetzung für einen solchen Gefahrenermittlungsvorgang ist, dass eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer obersten Landesbehörde nicht zu erkennen ist bzw. diese um Übernahme durch das Bundeskriminalamt ersucht.¹⁴⁸ Die komplementären Befugnisnormen, welche vergleichsweise hohe Voraussetzungen enthalten und eng an verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden sind, finden sich beispielsweise in § 20k (Online-Durchsuchung), § 20l Abs. 2 (Quellen-Telekommunikationsüberwachung) und § 20h (Wohnraumüberwachung) BKAG.

Die neue gesetzliche Aufgabenzuweisung lässt eine Zentralisierungstendenz zugunsten des Bundes bei der Terrorismusbekämpfung erkennen, welche aufgrund der durch Art. 30 GG zugewiesenen Polizeihochheit der Länder in der Literatur nicht unumstritten ist.¹⁴⁹

Nationale Verbindungsstelle zu Europol und Interpol ist gem. § 3 Abs. 1 BKAG das Bundeskriminalamt.¹⁵⁰ Behördenintern ist seit dem Jahr 2005 die Abteilung *Internationale Koordinierung* zuständig. Im Bereich der Stärkung internationaler Zusammenarbeit bietet das Bundeskriminalamt mit der jährlichen Herbsttagung ein qualitativ hochwertiges Forum für den Austausch von Expertenwissen. „Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror“ gab der Herbsttagung 2004

¹⁴⁷ Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vom 25.12.2008, BGBl. I vom 31.12.2008, S. 3083.

¹⁴⁸ Stellungnahme von Jörg Ziercke, Präsident des Bundeskriminalamts, in der öffentlichen Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 17. Mai 2006 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 16/813), S. 3.

¹⁴⁹ Grundlegend: Roggan, Das neue BKA-Gesetz – Zur weiteren Zentralisierung der deutschen Sicherheitsarchitektur, NJW 2009, S. 257 (262); ihm folgend: Harnisch/Pohlmann, Der Einsatz des IMSI-Catchers zur Terrorismusbekämpfung durch das Bundeskriminalamt, NVwZ 2009, S. 1328 (1332).

¹⁵⁰ Middel (Fn. 41), S. 61.

seinen Namen.¹⁵¹ Als Vertreter des United Nations Office on Drugs and Crime verdeutlichte *Jean-Paul Laborde* den Tagungsteilnehmern die Aufgaben und Projekte der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung. Die Ausbildung von Stipendiaten ausländischer Strafverfolgungsbehörden sowie die Bereitstellung von Ausstattungshilfe in Form von Sicherheits- und Polizeitechnik macht das Bundeskriminalamt zu einem starken Faktor bei der internationalen Verbrechensbekämpfung.

4. Zwischenergebnis

Die von den Vereinten Nationen geschaffenen diplomatischen Grundlagen können mit Hilfe polizeilicher Komponenten wie Interpol und Europol möglichst praktikabel umgesetzt werden. Der Europäische Terrorismuskoordinator kann in seinem Aufgabenbereich den Forderungen der Vereinten Nationen zusätzlich Nachdruck verleihen.

Nationale Behörden wie das Bundeskriminalamt bieten als Expertenforum die Möglichkeit, UN-Maßnahmen transparent zu machen. Transparenz hat größeres staatliches Engagement bei der Durchführung multinationaler Projekte und zweckgerichtetes Handeln zur Folge. Durch Geldzuwendungen des Auswärtigen Amtes werden Projekte internationaler Organisationen überhaupt erst ermöglicht. Abgeschlossene Kooperationsabkommen zwischen Polizeibehörden und UN-Institutionen, wie das von Europol und dem UNODC, zeigen gegenseitiges Rollenverständnis und lassen auf Akzeptanz schließen. Die eben aufgeführten positiven Aspekte der Schnittstellenarbeit erhöhen die Effizienz der internationalen Terrorismusbekämpfung. Doch gibt es zum Teil Überschneidungen in der Arbeitsweise, welche es zu mi-

¹⁵¹ *Peilert/Berthel*, Netzwerke des Terrors - Netzwerke gegen den Terror - Bericht über die Herbsttagung des Bundeskriminalamtes, Die Polizei 2005, S. 61 ff.

nimieren gilt.¹⁵² Regionale Staatengemeinschaften haben eigene Antiterrorismuskonventionen, die hinderlich bei dem Abschluss einer international einheitlichen Konvention sind. Sowohl UN-Organe, als auch die internationalen Polizeiorganisationen veranstalten Workshops mit ähnlichen Inhalten. Optimal sind jedoch gemeinsam organisierte und durchgeführte Projekte. Dadurch kann nicht der Eindruck entstehen, dass jede Organisation für sich arbeitet. Dazu kommen Besuche in einzelnen Staaten, wie es die UN-Ausschüsse gemeinsam mit Interpol und europäischen Institutionen bereits praktizieren. Eine Mitwirkungsmüdigkeit kann folglich kaum entstehen. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass durch die Schnittstellen mehr Synergieeffekte entstehen, als Kompetenzüberlagerungen existieren. Die Vereinten Nationen sind bemüht, bestehende Kapazitäten sowohl bei internationalen Organisationen als auch bei regionalen Staatengemeinschaften und nationalen Behörden für eigene und gemeinsame Projekte zu nutzen.

V. UN-Instrumente zur Terrorismusbekämpfung

1. Resolutionen

a) Überblick

Resolutionen werden von der Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat verabschiedet. Die rechtliche Verortung von Resolutionen der Generalversammlung erscheint nicht unproblematisch. Art. 38 IGH-Statut nennt die Quellen des Völkerrechts. Dazu gehören primär die völkerrechtlichen Verträge, das Völkergewohnheitsrecht sowie die

¹⁵² Wittling, Interview mit dem neuen Leiter der Abteilung Polizeilicher Staatsschutz (ST) des BKA, Die Kriminalpolizei 2005, S. 90 (91).

allgemeinen Rechtsgrundsätze.¹⁵³ Da es sich bei Resolutionen um einseitige Willenserklärungen handelt, kommen die Regeln über völkerrechtliche Verträge nicht zum Tragen. Beim Völkergewohnheitsrecht handelt es sich, ähnlich wie beim nationalen Gewohnheitsrecht, um nicht kodifizierte Normen, welche über eine bestimmte Zeit durch die Staaten praktiziert und dabei von einer Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) getragen werden. Auch darunter lassen sich Resolutionen der Generalversammlung nicht einordnen. Ebenso handelt es sich nicht um allgemeine Rechtsprinzipien, denen in der Völkerrechtspraxis eine eher geringe Bedeutung beigemessen wird. Art. 10 der UN-Charta erlaubt der Generalversammlung nur die Abgabe von Empfehlungen, wodurch deren Resolutionen regelmäßig auch keine bindende Wirkung entfalten können. Abweichend davon verhält es sich bei Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, welche unter Kapitel VII der Charta fallen und damit eine verpflichtende Wirkung konstituieren. Letztendlich werden alle UN-Resolutionen unter die Kategorie weiterer Völkerrechtsquellen zu fassen sein.¹⁵⁴

b) Resolution 1368

Schon einen Tag nach den Anschlägen auf das World Trade Center verabschiedete der UN-Sicherheitsrat am 12. September 2001 einstimmig die Resolution 1368.¹⁵⁵ Damit wurde erstmalig festgestellt, dass der Weltfrieden durch einen nichtstaatlichen Aggressor bedroht ist.¹⁵⁶ Davor war die Feststellung einer derartigen Bedrohungslage

¹⁵³ Möllers/Spohrer, Wissenstest Gesellschaftswissenschaften für die Polizei, 2008, S. 167.

¹⁵⁴ Hobe (Fn. 61), S. 179.

¹⁵⁵ Bruha, Neuer Internationaler Terrorismus: Völkerrecht im Wandel?, in: Koch (Hrsg.), Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, 2002, S. 51 (62).

¹⁵⁶ Bruha (Fn. 155), S. 51 (63).

immer mit der Beteiligung eines bestimmten Staates verbunden.¹⁵⁷ Hervorgehoben wurde das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht der Staaten, auf dessen Grundlage die Militäraktionen gegen Afghanistan unmittelbar nach den verheerenden Anschlägen, aber auch aktuelle Antiterroroperationen am Horn von Afrika beruhen.¹⁵⁸ Weiterhin ruft der Sicherheitsrat in der Resolution 1368 dazu auf, alle Anstrengungen zur Verhütung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu intensivieren.¹⁵⁹ Die Bedeutung der Resolution 1368 beschrieb der damalige Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vom 19. September 2001 als eine „*Weiterentwicklung bisherigen Völkerrechts*“.¹⁶⁰

2. Konventionen

Konventionen (völkerrechtliche Verträge) im Bereich der Terrorismusbekämpfung beruhen auf der Verpflichtung eines Staates, dass Teilnehmer der zugrunde liegenden Straftat entweder an den Partnerstaat ausgeliefert oder im Land selbst vor Gericht gestellt werden (*aut judicare, aut dedere*).¹⁶¹ Da Auslieferungen auf dem *Prinzip der identischen Norm* beruhen, verpflichten sich Unterzeichnerstaaten einer Konvention zum internationalen Terrorismus, die dort bezeichneten Handlungen in ihrem nationalen Recht selbst unter Strafe zu stellen.¹⁶² Eine internationale Organisation, wie die Vereinten Nationen, kann einen völkerrechtlichen Vertrag durch ihr beschlussfassendes Organ zum einen selbst verabschieden oder den Staaten einen ausgearbeiteten Konventionsentwurf zur Verabschiedung unter Berücksichtigung

¹⁵⁷ Neusüß (Fn. 51), S. 61.

¹⁵⁸ Gareis/Varwick (Fn. 18), S. 155.

¹⁵⁹ Wüstenhagen, in: von Schorlemer (Hrsg.) (Fn. 58), S. 101 (102).

¹⁶⁰ Zitiert nach: Pfeil, ZaöRV 2004 (Fn. 24), S. 1105 (1109).

¹⁶¹ Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, IRP – Rechtspolitisches Forum Nr. 5, 2002, S. 3 (8).

¹⁶² Wüstenhagen, in: von Schorlemer (Hrsg.) (Fn. 58), S. 101 (125).

der verfassungsrechtlichen Vorgaben empfehlen.¹⁶³ Um einen völkerrechtlichen Vertrag in die deutsche Rechtsordnung zu implementieren, bedarf es einer parlamentsgesetzlichen Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG.¹⁶⁴ Das oft benutzte Wort „Zustimmungsgesetz“ kann dabei im Hinblick auf Art. 77 GG missverstanden werden.¹⁶⁵ Doch genügt im Normalfall die Beteiligung des Bundesrates.¹⁶⁶ Das Vertragsgesetz ist Voraussetzung für die völkerrechtliche Ratifikation einer UN-Konvention durch die Bundesrepublik Deutschland.¹⁶⁷ Eine Übersicht über alle Konventionen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus findet sich auf der Internetseite des Auswärtigen Amtes.¹⁶⁸ Die Bundesrepublik hat alle 13 Konventionen unterzeichnet und ratifiziert.¹⁶⁹ Einige Beispiele sind die *International Convention against the Taking of Hostages* vom 17. Dezember 1979, die *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* vom 15. Dezember 1997, die *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* vom 9. Dezember 1999 und die *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism* aus dem Jahr 2005.¹⁷⁰

Die *International Convention against the Taking of Hostages* beruht auf einer Initiative der Bundesrepublik und wurde nach einer drei Jahre andauernden Verhandlung fertiggestellt.¹⁷¹ In der Konvention werden Geiselnahmen als eine Art des internationalen Terrorismus klassi-

¹⁶³ Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, 2000, S. 70.

¹⁶⁴ Möllers/Spohrer (Fn. 140), S. 166.

¹⁶⁵ Jarass/Pieroth (Fn. 64), Art. 59 Rdn. 8.

¹⁶⁶ Jarass/Pieroth (Fn. 64), Art. 59 Rdn. 15.

¹⁶⁷ BT-Drucks. 15/1507, S. 1.

¹⁶⁸ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/TerrorismusbekaempfungKonventionen.html> (Abrufdatum: 16.11.2009).

¹⁶⁹ Auswärtiges Amt (Hrsg.), Informationsaustausch zum Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (OSCE), 2009, S. 4.

¹⁷⁰ Oertel, in: ISUK (Hrsg.) (Fn. 33), S. 229 (232).

¹⁷¹ Wüstenhagen, in: von Schorlemer (Hrsg.) (Fn. 58), S. 101 (128).

fiziert und in Art. 1 definiert.¹⁷² Geregelt werden zudem die Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung, womit eine internationale Zusammenarbeit gefördert wird. Ohne vorherige Abstimmung nahm die UN-Generalversammlung die 24 Seiten umfassende *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* an, welche mit dem Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge¹⁷³ in die deutsche Rechtsordnung implementiert wurde. Geregelt werden sollte die Schaffung eines nationalen Straftatbestandes, der beim Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion mit dem Ziel, schwere Personen- und Sachschäden zu verursachen, greifen kann. Wie in den meisten internationalen Antiterrorkonventionen wird die Strafverfolgung und Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Unterzeichnerstaaten festgelegt. In der Bundesrepublik Deutschland war die Herbeiführung einer Sprengstoffexplosion in § 311 a.F. StGB jedoch schon lange vor dem internationalen Übereinkommen aus dem Jahre 1997 unter Strafe gestellt.¹⁷⁴ Dieser § 311 wurde mit dem 6. StrRG durch § 308 StGB ersetzt.¹⁷⁵

Ein bedeutsames multilaterales Abkommen ist die von Frankreich initiierte *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*. Erkannt wurde der zunehmende Zusammenhang zwischen Terrorismus und anderen Kriminalitätsfeldern wie dem internationalen Rauschgifthandel. Damit war klar, dass die Finanzströme terroristischer Organisationen unterbrochen werden mussten, um eine Bekämpfung des Phänomens überhaupt erst zu ermöglichen. Ziel der Konvention ist die Verhinderung jeglicher materieller Unterstützung zur Vorbereitung und Begehung terroristischer Gewalttaten, wobei erstmalig keine konkreten Handlungen, wie Bombenanschläge

¹⁷² Wüstenhagen, in: von Schorlemer (Hrsg.) (Fn. 58), S. 101 (129).

¹⁷³ BGBl. II vom 11.10.2002, S. 2506.

¹⁷⁴ Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, Kommentar, 51. Aufl. 2003, § 308 Rdn. 1.

¹⁷⁵ Tröndle/Fischer (Fn. 174), § 308 Rdn. 1.

oder Entführungen, explizit genannt werden.¹⁷⁶ In der Zeit vom Abschluss des Übereinkommens am 9. Dezember 1999 und dem Fristablauf zur Unterzeichnung am 31. Dezember 2001 haben lediglich Großbritannien, Usbekistan, Botswana und Sri Lanka das Antifinanzierungsabkommen ratifiziert sowie 46 weitere Staaten unterzeichnet. Nicht zuletzt deshalb wurden der Staatengemeinschaft wenig später in der Resolution 1373 beinahe identische Antifinanzierungsmaßnahmen verpflichtend auferlegt.¹⁷⁷ In der Bundesrepublik Deutschland erfolgte die Umsetzung des Übereinkommens mit dem Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.¹⁷⁸

3. Die Globale Antiterrorismusstrategie

Am 8. September 2006 beschloss die UN-Generalversammlung die Resolution „*The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*“, welche auf Grundlage eines Berichtes des damaligen Generalsekretärs *Annan* verhandelt wurde.¹⁷⁹ Die am Anfang der vorliegenden Arbeit dargestellten Schwierigkeiten bei der Einigung einer international konsensfähigen Terrorismusdefinition sind hauptsächlicher Grund für die zum Teil größeren Abweichungen zwischen den Empfehlungen des Generalsekretärs und der letztendlich verhandelten Resolution. Da die Resolutionen der Generalversammlung keine Verbindlichkeit implizieren, muss auch die Strategie als ein (Resolution 60/288 vom 8. September 2006) als ein rechtlich unverbindliches und politisches Signal verstanden werden, das der Umsetzung bestehender Rechtsinstrumente zusätzlich Nachdruck verleihen sollte. Um einen ganzheitli-

¹⁷⁶ Dahme (Fn. 57), S. 70.

¹⁷⁷ Dahme (Fn. 57), S. 70.

¹⁷⁸ BGBl. II vom 24.12.2003, S. 1923.

¹⁷⁹ Von Buttlar, Zur Globalen Antiterrorismus-Strategie der Vereinten Nationen, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Politischer Extremismus 2, 2007, S. 215 (222).

chen Bekämpfungsansatz auf der UN-Ebene sicherzustellen, sollten andere Politikfelder wie Entwicklungshilfe und die Achtung von Menschenrechten stärker einbezogen werden.

Im Anhang der einstimmig beschlossenen Resolution findet sich ein aus vier Säulen bestehender *Aktionsplan* mit den konkreten Maßnahmen, die es umzusetzen gilt.¹⁸⁰ Dabei handelt es sich erstens um solche, die an die Wurzeln der Entstehung des Phänomens anknüpfen. Um die Ursachen der Entwicklung terroristischen Potentials zu bekämpfen, will man zukünftig weiterhin auf friedensschaffende und friedenserhaltende Operationen¹⁸¹, Völkerverständigung sowie Bildungsprogramme setzen (erste Säule). Achtzehn Punkte sind mit der Zielrichtung zur Prävention und Repression terroristischer Handlungen im Aktionsplan aufgeführt (zweite Säule). Jegliche Unterstützung von Terrorismus und dessen Finanzierung ist zu unterbinden, eine Intensivierung zwischenstaatlicher Kooperation in Bereichen wie Auslieferung von Straftätern und Informationsweitergabe wird angestrebt, die Verbesserung der Asylverfahren soll erreicht werden. Weiterhin werden alle Staaten ermutigt, zukünftig stärker mit den bestehenden UN-Organisationen und Ausschüssen zusammen zu arbeiten.¹⁸² Die dritte Säule des Aktionsplanes umfasst ein Maßnahmenbündel zum Kapazitätsaufbau innerhalb der Staaten. Diesbezüglich soll die Rolle der Vereinten Nationen weiter gestärkt werden. Konkret handelt es sich vorrangig um Aufforderungen zur weiteren Zusammenarbeit zwischen UN-Organisationen und Mitgliedstaaten bei der Vermittlung technischer Hilfen. Eine wichtige Aufforderung ist zudem in Punkt drei enthalten. Doppelte oder überschneidende Berichts Anfragen der einzelnen UN-Ausschüsse sind zu vermeiden. Damit soll einer mögli-

¹⁸⁰ Rosand/Millar/Ipe, Enhancing counterterrorism cooperation in eastern Africa, *African Security* 2009, S. 93 (103).

¹⁸¹ Siehe Sippel/Walther, Friedensschaffende und –erhaltende Missionen der Vereinten Nationen – Rechtliche Grundlagen, Durchführung, Kriminalitätsbekämpfung durch das Militär.

¹⁸² Oertel, in: ISUK (Hrsg.) (Fn. 33), S. 229 (235).

cherweise aufkommenden Berichtsmüdigkeit entgegengewirkt werden. Die vierte Säule des Aktionsplanes ist den Maßnahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte und damit der Rechtsstaatlichkeit im Kampf gegen den Terrorismus gewidmet. Unter anderem sind die Staaten dazu angehalten, den internationalen Vertragswerken zum Schutz der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts beizutreten. Weiterhin soll die Tätigkeit des Hohen Kommissars für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen unterstützt werden. Mit der vierten Säule kommt die enorme Wichtigkeit zum Ausdruck, Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus nur unter strenger Wahrung der Menschenrechte durchzuführen.

4. Zwischenergebnis

In diesem Kapitel wurden die Instrumente in Form von Resolutionen, Konventionen und der Globalen Antiterrorismusstrategie dargestellt. Die Einordnung in die Quellen des Völkerrechts lässt besonders in Anbetracht der Resolutionen und Konventionen die Frage nach deren Verhältnis zueinander aufkommen. Resolutionen, die unter Kapitel VII der Charta fallen, gehen völkerrechtlichen Verträgen grundsätzlich vor. Dies ergibt sich schon allein daraus, dass Zwangsmaßnahmen ins Leere laufen würden, wenn z.B. ein Wirtschaftsembargo aufgrund eines bilateralen Abkommens zwischen zwei Staaten nicht umgesetzt werden könnte.¹⁸³ Die Globale Antiterrorismusstrategie spiegelt durch ihren Aktionsplan oft Maßnahmen wieder, welche den Staaten bereits durch Resolutionen und Konventionen auferlegt wurden. Sie kann dadurch u.a. als Erinnerung an bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen verstanden werden.

¹⁸³ *Neusüß* (Fn. 51), S. 332.

VI. Die UN-Resolution 1373 und deren Umsetzung

1. Zustandekommen und Inhalt

Dieses Kapitel widmet sich den inhaltlichen und rechtlichen Bestimmungen einer einzelnen und bedeutsamen UN-Resolution und deren Auswirkung auf die deutsche Sicherheitsarchitektur. Untersuchungsgegenstand ist der Einfluss von Resolution 1373 auf den deutschen Gesetzgeber und die sich daraus ergebenden Veränderungen bei einzelnen innerstaatlichen Sicherheitsbehörden.

Auslösendes Ereignis für die Aufnahme von Verhandlungen zur Verabschiedung der Resolution waren die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA, woraufhin auch die Initiative für die Resolution von den Vereinigten Staaten kam. Über den Verlauf von Resolutionsgesprächen im UN-Sicherheitsrat ist in der Literatur wenig bekannt.¹⁸⁴ Der ehemalige Beauftragte für internationale Terrorismusbekämpfung des Auswärtigen Amtes, *Georg Witschel*, beschreibt in einem Beitrag die Konsensfindung im Bereich Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen in New York generell als schwierig.¹⁸⁵ Die Resolution 1373 wurde am 28. September 2001 von den Mitgliedern des Sicherheitsrates einstimmig beschlossen.¹⁸⁶ Damit wird deutlich gemacht, dass obwohl oft erhebliche Diskrepanzen im Themenfeld Terrorismus bestehen, der internationalen Solidarität im Falle eines solchen verheerenden Anschlages Vorrang gewährt wird. Der Erkenntnis, dass die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus eine neue Dimension erreicht hatte und weitreichende Veränderungen des transnationalen Rechtsinstrumentariums nötig waren, sollte inner-

¹⁸⁴ *Neusüß* (Fn. 51), S. 56.

¹⁸⁵ *Witschel*, Nachtschicht auch ohne ständigen Sitz: Die Vereinten Nationen, in: Brandt/Buck (Hrsg.), *Auswärtiges Amt: Diplomatie als Beruf*, 2005, S. 72 (74).

¹⁸⁶ *Bruha*, in: Koch (Hrsg.) (Fn. 155), S. 51 (62).

halb der Vereinten Nationen ganzheitlich Rechnung getragen werden.¹⁸⁷

Inhaltlich betrachtet, enthält die UN-Resolution 1373 weitreichende Antifinanzierungsmaßnahmen und Bestimmungen, die jedem Staat die Unterstützung terroristischer Organisationen untersagt und die Strafverfolgung nichtstaatlicher Terrornetzwerke gebietet.¹⁸⁸ Antifinanzierungsmaßnahmen reichen von der Schaffung von Straftatbeständen in den nationalen Gesetzen, über das Einfrieren von Vermögensanlagen bis zur Untersagung finanzieller Unterstützung für verdächtige Strukturen, beispielsweise in Form von Spendensammlungen. Die weiteren nationalen Maßnahmen beinhalten die Einfügung von Straftatbeständen zur Verfolgung von Terroristen, die Einschränkung deren Bewegungsfreiheit durch ein angepasstes Asyl- und Ausländerrecht sowie die Abwehr jeglicher Unterstützung potentieller Terrornetzwerke. Dazu gehören vor allem die Versagung von staatlichem Zufluchtsgebiet, Gegenmaßnahmen zur Errichtung von Terrorcamps, die Verhinderung der Versorgung mit Waffen und Munition und Antirekrutierungsmaßnahmen. Neben den gerade dargestellten Regelungen zur innerstaatlichen Umsetzung enthält die Resolution Verpflichtungen, die auf die internationale Kooperation abzielen.¹⁸⁹ Es wird verdeutlicht, dass die Kooperation den informationellen Austausch sowohl zur Prävention, als auch im Bereich der Strafverfolgung (Bereitstellung von Beweismitteln in Ermittlungsverfahren, Auslieferungen gesuchter Straftäter) erfordert. Des Weiteren werden alle Staaten dazu aufgefordert, den bestehenden Vertragswerken zum internationalen Terrorismus beizutreten. Experten des amerikanischen *Center on Global Counter-Terrorism Cooperation* gliedern die Erfordernisse zur staatlichen Umsetzung der Resolution in drei große Bereiche sowie ein be

¹⁸⁷ Koh, *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*, 2006, S. 82.

¹⁸⁸ Neusüß (Fn. 51), S. 64 ff.

¹⁸⁹ Neusüß (Fn. 51), S. 79 ff.

reichsübergreifendes Themenfeld:

- *Terrorismusfinanzierung*: Antigeldwäsche, Financial Intelligence Units
- *Rechtspraxis und Strafverfolgungsmaßnahmen*: Kooperation der Strafverfolgungsbehörden, Auslieferungsverfahren
- *Verhinderung sicherer Rückzugsräume*: verbesserte Reise- und Personaldokumente, Luftsicherheit, Asylverfahren, Zollbestimmungen, Unterbindung von Waffen- und Munitionslieferungen, Sicherung der Küstengebiete.¹⁹⁰

Die Achtung der Menschenrechte bei allen Antiterrormaßnahmen, eine zunehmende und vertrauensvolle internationale Zusammenarbeit sowie die Vermittlung und Gewährleistung technischer Unterstützung, vor allem für Entwicklungsländer, sind in allen drei Bereichen sicherzustellen.¹⁹¹

2. UN-Security Council als „World Legislator“

Die Besonderheit an der Resolution 1373 ist, dass der internationalen Staatengemeinschaft erstmalig verpflichtende Maßnahmen auferlegt werden, die zugleich einen abstrakt-generellen Charakter haben.¹⁹² Es handelt sich um eine einseitige Erklärung des Sicherheitsrates, sodass die Bestimmungen über völkerrechtliche Verträge keine Anwendung

¹⁹⁰ *Millar/Ipe/Cortright/Lopez/Marbarger/Lawall*, Center on Global Counter-Terrorism Cooperation (Hrsg.), Report on standards and best practices for improving states' implementation of UN Security Council counter-terrorism mandates. Prepared for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2006, S. 3.

¹⁹¹ *Millar/Ipe/Cortright/Lopez/Marbarger/Lawall*, Center on Global Counter-Terrorism Cooperation (Hrsg.) (Fn. 190), S. 4.

¹⁹² *Klein*, Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts, in: Volger (Hrsg.), Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, 2007, S. 21 (45); *Schrijver*, September 11 and Challenges to International Law, in: Boulden/Weiss (Hrsg.) (Fn. 88), S. 55 (58).

finden. Dahingehend wirkt der UN-Sicherheitsrat als eine Art Gesetzgeber auf multinationaler Basis. Bevor diese umstrittene Kompetenz des Sicherheitsrates dargestellt wird, soll zunächst der abstrakte, der generelle und der verpflichtende Charakter erläutert werden.

Eine *abstrakte* Norm ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich auf eine unbestimmte Anzahl möglicher Situationen bezieht. Im Gegensatz zu einem konkreten Akt, der genau ein auftretendes Ereignis regelt, ist die Gültigkeit nicht auf einen bestimmten Fall beschränkt. Das heißt, die in Resolution 1373 geforderten Maßnahmen beziehen sich nicht auf einen bestimmten Terroranschlag, sondern gelten für eine unbestimmte Anzahl von Fällen in der Zukunft. Der *generelle* Charakter ergibt sich aus der Adressatenregelung innerhalb der Resolution. Dadurch, dass „*all states*“ angesprochen sind, werden sowohl UN-Mitglieder, als auch Nicht-Mitglieder aufgefordert, den Maßnahmen nachzukommen.¹⁹³ Das Gegenteil sind individuelle Normen bzw. Sanktionen, welche einem ganz bestimmten Staat auferlegt werden. *Verbindlich* ist die Resolution, weil sie unter Kapitel VII der UN-Charta beschlossen wurde.

Die Charta der Vereinten Nationen gibt ihrem Sicherheitsrat die nötigen Mittel an die Hand, um auf eine Bedrohung des Weltfriedens angemessen reagieren zu können. Verbindliche Maßnahmen, die unter Kapitel VII der Charta fallen, ermöglichen das Umgehen längerer Ratifikationsverfahren wie in etwa beim Abschluss internationaler Konventionen und somit einen schnelleren Erfolg.¹⁹⁴ Ein unverzügliches Handeln nach Angriffen, wie denen des 11. Septembers, war zwingend geboten. Jedoch ist zweifelhaft, ob legislative Maßnahmen des Sicherheitsrates auch über einen längeren Zeitraum hinweg legitim sind. Mit anderen Worten, es stellt sich die Frage nach den Begren-

¹⁹³ Vikan, Is the adoption of resolutions containing simultaneously binding, abstract and general norms coherent with the competencies of the United Nations Security Council?, 2006, S. 20.

¹⁹⁴ Gareis/Varwick (Fn. 18), S. 159.

zungen für ein rechtliches Tätigwerden des UN-Sicherheitsrates mit den damit verbundenen Möglichkeiten eines Rechtsschutzes gegen dessen Maßnahmen. Hier lässt sich feststellen, dass es sich beim Sicherheitsrat um ein eher politisches als demokratisches Organ handelt. Jedoch ist dieser bei seinem Handeln an die Grundprinzipien der UN-Charta sowie den völkerrechtlichen *ius cogens* (Rechtsnormen, welche für jedes Völkerrechtssubjekt bindend sind) gebunden, was als Schranke zu werten ist.

3. Die Resolution 1373 und das CTC

Das Counterterrorism Council mit seiner bereits dargestellten Aufbauorganisation tritt zur Überwachung der Implementierung der Resolution 1373 in Dialog mit jedem Mitgliedstaat. Durch die sämtlichen Staaten auferlegte Berichtspflicht ist eine der größten Datenbanken im Bereich Terrorismusbekämpfung entstanden. Alle 191 Staaten sind zumindest der Verpflichtung nachgekommen, einen ersten umfassenden Bericht zur Umsetzung der verbindlichen Resolution zu übermitteln.¹⁹⁵ Gezeigt haben die Dokumente, dass sowohl umfangreiche Gesetzesänderungen, als auch eine Erhöhung der Exekutivkapazitäten erfolgten.¹⁹⁶ Durch die Auswertung und den Vergleich aller Reporte entwickeln sich Erkenntnisse über sogenannte „*best practices*“.¹⁹⁷ Darunter versteht man eine bestimmte Vorgehensweise, die sich bei Evaluierung als effektiv und effizient zur Erreichung eines vorgegebenen Ziels erwiesen hat.¹⁹⁸ Im Internetportal des Counterterrorism Committee findet sich eine Übersicht der *best practices* aller interna-

¹⁹⁵ Cortright, Zeitschrift für Wissenschaft und Frieden 2005 (Fn. 73), S. 26 (27).

¹⁹⁶ Cortright, Zeitschrift für Wissenschaft und Frieden 2005 (Fn. 73), S. 26 (27).

¹⁹⁷ Zum praktischen Ablauf der Berichterstattung und der Auswertung durch das CTC siehe: Gliederungsziffer VII 5 b dieses Beitrages.

¹⁹⁸ Millar/Ipe/Cortright/Lopez/Marbarger/Lawall, Center on Global Counter-Terrorism Cooperation (Hrsg.) (Fn. 190), S. iii.

tionalen Organisationen.¹⁹⁹ Somit kann das Counterterrorism Council eine Vermittlerfunktion zwischen Ländern einnehmen, bei denen Entwicklungsbedarf in der Antiterrorkapazität festgestellt wurde, und potentiellen „Gebern“.²⁰⁰ Auf Grundlage der gesammelten Informationen können gezielt Verhandlungen mit regionalen Staatengemeinschaften geführt werden, um deren Engagement punktuell zu fördern. Neben dem genannten Berichtswesen und der Koordinierung technischer Hilfen kommt dem Terrorismusausschuss eine wichtige politische Funktion zu, indem Staaten sensibilisiert werden, bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf nichtmilitärische Mittel zu setzen.²⁰¹ Fraglich ist, ob das Counterterrorism Council einen direkten Einfluss auf die Terrorismusbekämpfung hat. Wenn der Ausschuss mit seiner Arbeit auch nicht für Schlagzeilen sorgte, so hat er doch entschieden dazu beigetragen, das Thema Terrorismus in jedem Staat in den Fokus zu rücken.²⁰²

Eine zweite wichtige Frage ist, wie der Terrorismusausschuss mit Staaten umgeht, die den internationalen Verpflichtungen eher ablehnend gegenüber stehen. Beispielsweise halten es bestimmte Länder für ausreichend, wenn sie Vertragspartner regionaler Antiterrorkonventionen sind, anstatt ebenso den transnationalen Vertragswerken beizutreten.²⁰³ In der Literatur finden sich keine Hinweise auf Sanktionen, welche der Sicherheitsrat in solchen Fällen ergriffen hat.²⁰⁴ Das Counterterrorism Council setzt vor allem auf diplomatische Bemühungen

¹⁹⁹ http://www.un.org/sc/ctc/bestpractices/best_prac.html (Abrufdatum: 20. November 2009)

²⁰⁰ Rosand, The UN-Led Multilateral Institutional Response to Jihadist Terrorism: Is a Global Counterterrorism Body Needed?, *Journal of Conflict & Security Law* 2006, S. 399 (410).

²⁰¹ Rosand, *Journal of Conflict & Security Law* 2006 (Fn. 200), S. 399 (409).

²⁰² Rosand, in: Nesi (Hrsg.) (Fn. 76), S. 81 (82).

²⁰³ Rosand, in: Nesi (Hrsg.) (Fn. 76), S. 81 (83).

²⁰⁴ Rosand, *Journal of Conflict & Security Law* 2006 (Fn. 200), S. 399 (410).

und erinnert die betreffenden Staaten an ihre Verpflichtungen, resultierend aus der Resolution 1373. *Murthy* beschreibt dies wie folgt:

*„Although the CTC was set up as part of the Resolution that explicitly invoked the enforcement powers under Chapter VII of the Charter, it is not an enforcement mechanism; it has no power to impose sanctions. In other words, it is not designed to serve as a tribunal passing judgements on the member states.“*²⁰⁵

Weiterhin wird aktuell eine zu nachlässige Prüfung der staatlichen Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Kompatibilität mit den Menschenrechten kritisiert.²⁰⁶

4. Die Antworten der Staaten im Überblick

Wird eine Einteilung der UN-Mitgliedstaaten in Kategorien bezüglich deren Haltung gegenüber verbindlichen Rechtsinstrumenten des Sicherheitsrates vorgenommen, sind Ausdrücke ausschlaggebend, mit denen die Resolution 1373 in Sitzungen der Generalversammlung sowie in den einzelnen Länderberichten umschrieben wird. Auch im Rahmen von Debatten zur Verabschiedung anderer völkerrechtlicher Instrumente wird durch die Länder teils explizit zu einer möglichen Legislativbefugnis des Sicherheitsrates Stellung genommen.

Von der Frage, ob dem Sicherheitsrat eine Legislativbefugnis zugestanden wird, ist eine möglicherweise in Betracht kommende Ausdehnung dieser Kompetenz auf andere Bereiche abhängig.²⁰⁷ *Neusiß* geht in seiner Betrachtung davon aus, dass die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auch von der Verbindlichkeit der Resolution über-

²⁰⁵ *Murthy*, The U.N. Counterterrorism Committee: An Institutional Analysis, FES Briefing Paper 15/2007, S. 6.

²⁰⁶ *Zöller*, Liberty Dies by Inches: German Counter-Terrorism Measures and Human Rights, German Law Journal 2004, S. 469 (481).

²⁰⁷ *Neusiß* (Fn. 51), S. 237.

zeugt sind.²⁰⁸ Das Ergebnis scheint kaum verwunderlich, da der Sicherheitsrat für deren Zustandekommen selbst verantwortlich ist. In der Debatte nach Abschluss der Resolution sprach der belgische Außenminister *de Ruyt* am 10. November 2001 im Namen der Europäischen Union. Nachdem er die Terroranschläge des 11. September als „*barbaric act of aggression*“ bezeichnete und deren Verurteilung durch die Europäische Union betonte, wurde zunächst das militärische Vorgehen der Vereinigten Staaten von Amerika als legitimes Selbstverteidigungsrecht unter Resolution 1368 gebilligt. Zu der Resolution 1373 gab er folgende Erklärung der Europäischen Union ab:

*„We warmly welcome the major steps that have already been taken to that end. The most remarkable of these was the adoption of resolution 1373 (2001) by the Security Council on 28 September. The European Union and its member states are already committed to rapid enactment of the measures needed for its implementation.“*²⁰⁹

Dass die Europäische Union die Resolution selbst begrüßt und unmittelbar mit deren Umsetzung begonnen hat, lässt darauf schließen, dass auch die Legitimation des verantwortlichen UN-Organs als gegeben angesehen wird. Die Reaktion der Bundesrepublik Deutschland als ein Unions-Staat wird im Anschluss an diese Ausführungen gesondert betrachtet. Doch gibt es ebenso Staaten, welche eine ablehnende Haltung gegenüber den Maßnahmen der Vereinten Nationen mit weltgesetzgeberischen Tendenzen offen gezeigt haben, wie am nachfolgenden Zitat des iranischen Vertreters *Danesh-Yazdi* im Rahmen der Debatte um den Entwurf zu der Resolution 1540 deutlich wird:

„The United Nations Charter entrusts the Security Council with the huge responsibility to maintain international peace and security, but it does not confer authority on the Council to act as a global legislature

²⁰⁸ *Neusüß* (Fn. 51), S. 249.

²⁰⁹ A/56/PV.44 vom 10.11.2001, S. 37.

imposing obligations on states without their participation in the process.”²¹⁰

Auch Liechtenstein beispielsweise lehnt die Rolle des UN-Sicherheitsrates als “World Legislature” ab:

*„Ever since it adopted its resolution 1373 (2001), the Council has expanded its activities into the field of law-making, a domain that, under the Charter, is reserved to the General Assembly.”*²¹¹

5. Verhalten der Bundesrepublik Deutschland

a) Reaktion der Bundesregierung

An dieser Stelle gilt es, die Stellungnahmen der Politik nach Abschluss der Resolution zu bewerten, um dadurch auf die Haltung der Bundesregierung bezüglich einer Gesetzgebungskompetenz des UN-Sicherheitsrates schließen zu können.

Während einer ersten Debatte der Generalversammlung zu der Resolution 1373 am 2. Oktober 2001 bezeichnete Botschafter *Dieter Kastrop* in seiner Rede deren Wirkung als ein *„remarkably vigorous signal of strength“*.²¹² Er betonte, dass die Umsetzung der geforderten Maßnahmen im nationalen Rahmen, als auch im Verbund der Europäischen Union, bereits begonnen hat. Weiterhin bekräftigte der seit 1998 als ständiger Vertreter in New York tätige Diplomat die herausragende Rolle der Vereinten Nationen, um eine entschlossene Antwort auf die als Verbrechen gegen die Menschlichkeit deklarierten Terroranschläge des 11. September zu geben und sicherte die volle Kooperationsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland zu.²¹³ In der spä-

²¹⁰ S/PV.4950 vom 22.04.2004, S. 32.

²¹¹ A/59/PV.24 vom 11.10.2004, S. 27.

²¹² A/56/PV.15 vom 02.10.2001, S. 10.

²¹³ A/56/PV.15 vom 02.10.2001, S. 11.

teren Generaldebatte hob der damalige Bundesaußenminister *Joschka Fischer* die Verbindlichkeit transnationaler Maßnahmen hervor.²¹⁴ Das Erfordernis neuer Antworten der internationalen Staatengemeinschaft wird deutlich gemacht.²¹⁵ Am 9. Oktober 2001 traf sich Bundeskanzler *Gerhard Schröder* anlässlich einer Reise in die Vereinigten Staaten mit UN-Generalsekretär *Kofi Annan*. Hierbei stellte er fest, dass mit den Resolutionen 1368 und 1373 die Grundsteine für eine globale Bekämpfung des Terrorismus gelegt wurden und somit das internationale Recht eine noch nie da gewesene Veränderung erfahren hat.²¹⁶ Bei einer Rede vor dem deutschen Parlament anlässlich des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan sprach der Regierungschef zudem von den Vereinten Nationen, die in den Monaten nach den Anschlägen auf das World Trade Center eine bedeutende Rolle gespielt hätten und insgesamt gestärkt worden seien.²¹⁷ Deutschland sprach sich außerdem für eine Veränderung der Struktur des Sicherheitsrates aus, um den Zuwachs an Kompetenzen mit einer größeren Legitimation zu koppeln.²¹⁸ Die Debatte über einen ständigen Sitz der Bundesrepublik im UN-Sicherheitsrat hält bis heute an.²¹⁹

b) Die deutschen Berichte an das CTC

Die Bundesrepublik Deutschland hat mehrere Berichte bezüglich der Implementierung von Resolution 1373 und einen Report zur Umset-

²¹⁴ *Neusüß* (Fn. 51), S. 251.

²¹⁵ A/56/PV.48 vom 12.11.2001, S. 11.

²¹⁶ *Guiwa-Schindler*, Die Terroranschläge am 11. September. Deutsche Reaktionen auf den internationalen Terrorismus, 2002, S. 24.

²¹⁷ *Guiwa-Schindler* (Fn. 216), S. 60.

²¹⁸ *Neusüß* (Fn. 51), S. 254.

²¹⁹ Für aktuelle Informationen siehe auch: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatOrgane/VereinteNationen/DundVN/d-sicherheitsrat-2011-12.html> (Abrufdatum: 14.06.2010).

zung von Resolution 1624 (2005)²²⁰ an das Counterterrorism Council übermittelt.²²¹ Erstellt werden die Dokumente im Auswärtigen Amt in Zusammenarbeit mit den speziell betroffenen Ressorts.²²² Der erste Bericht zu Resolution 1373 vom 27. Dezember 2001 wurde von Botschafter *Dr. Hanns Schumacher* übersandt. In den allgemeinen Bemerkungen heißt es:

*„This report clearly proves that Germany had a solid foundation for combating and preventing international terrorism, both at national level and in international cooperation, even before the tragic date.“*²²³

Damit bringt man zum Ausdruck, dass Deutschland schon vor den tragischen Ereignissen des 11. September 2001 mit terroristischer Gewalt konfrontiert wurde und deshalb bereits umfassende Antiterrormaßnahmen getroffen hat.²²⁴ Ebenfalls in den Ausführungen zu Beginn weist man daraufhin, dass es die Wurzeln des Terrorismus zu bekämpfen gilt. In diesem Zusammenhang werden Armut, die Verletzung von Menschenrechten und Gleichberechtigung angesprochen. Dem folgen detaillierte Ausführungen zu allen in Resolution 1373 geforderten Maßnahmen, die alle Staaten zu treffen haben. Am Ende des ersten Berichtes steht ein Anhang mit allen, von Deutschland unterzeichneten, bilateralen sowie multilateralen Kooperationsabkommen in den Themenfeldern Terrorismusbekämpfung, Organisierte Kriminalität, Auslieferung von Straftätern und Proliferation.

²²⁰ Die Resolution 1624 vom 14.09.2005 fordert alle Staaten auf, gesetzliche Maßnahmen gegen jegliche Unterstützung terroristischer Anschläge zu schaffen und appelliert abermals zur internationalen Kooperation.

²²¹ <http://www.un.org/sc/ctc/countryreports/Creports.shtml> (Abrufdatum: 27. Oktober 2009).

²²² *Haselhuber*, stellv. Referatsleiter VN 08 des Auswärtigen Amtes, Brief an den Verfasser vom 06.08.2009, S. 1.

²²³ Auswärtiges Amt (Hrsg.), Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism, 2002, S. 3.

²²⁴ Siehe hierzu: Gliederungsziffer VII 6 a dieses Beitrages.

Der zweite *supplementary report* ist auf den 13. Juni 2003 datiert und gibt Antworten auf Fragen, welche das Counterterrorism Council in einem Brief vom 4. April 2003 an die Bundesregierung gestellt hat.²²⁵ Die erste Frage zielt auf Maßnahmen zur Verhinderung der Terrorfinanzierung ab. Dazu werden verschiedene Aspekte des Kreditwesengesetzes sowie zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht aufgeführt. Danach informiert man das Counterterrorism Council, auf die zweite Frage Bezug nehmend, über Fortschritte im Bereich der Exekutive und Legislative. Erläutert werden die beiden Antiterrorpakete, welche im nächsten Punkt dieser Arbeit genauer betrachtet werden. Die dritte Frage zielt auf die Strafbarkeit bei der Umwidmung gesammelter Finanzmittel von ursprünglich karitativen Zwecken hin zur Finanzierung terroristischer Organisationen. Dem folgen Ausführungen zu § 263 (Betrug) und § 266 (Untreue) StGB. Weiterhin erhofft sich das CTC mit der vierten Frage Informationen über die erfolgreiche Verurteilung von Straftätern, die in Handlungen zur Terrorfinanzierung involviert waren. Jedoch gab es bis zu diesem Zeitpunkt nur Ermittlungen im genannten Kriminalitätsbereich, aber noch keine rechtskräftigen Urteile. In der fünften Frage werden wiederum Maßnahmen zur Terrorfinanzierung betrachtet, hier speziell die Umsetzung internationaler Standards. Erläutert werden unter anderem das vierte Finanzmarktförderungsgesetz sowie das Geldwäschebekämpfungsgesetz.²²⁶ In der Antwort auf die sechste und damit letzte Frage wird darauf hingewiesen, dass Deutschland dem CTC bereits Informationen über Programme zur Kapazitätsbildung zur Verfügung gestellt hat. Aus den detaillierten und tiefgründigen Informationen, die dem Terrorismusausschuss der Vereinten Nationen in allen Berichten zur Verfügung gestellt werden, ist die Ernsthaftigkeit zu erkennen, mit

²²⁵ Auswärtiges Amt (Hrsg.), *Second supplementary report to the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism*, 2003, S. 3.

²²⁶ Zum Geldwäschegesetz als nationales Instrument gegen die Finanzierung des Terrorismus siehe: *Minejew* (Fn. 13), Gliederungspunkt VI. 1.

der Deutschland die Umsetzung internationaler Maßnahmen verfolgt. Hieraus lässt sich folgern, dass die Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und den Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung vertraulich und konstruktiv abläuft.

In dem Brief vom 12. November 2003 reagierte das CTC abermals mit Fragen auf den zweiten *supplementary report*. Daraufhin überreichte *Gunter Pleuger*, der von November 2002 bis Juli 2006 deutscher UN-Botschafter war, am 9. Februar 2004 den dritten *supplementary report* der Bundesrepublik Deutschland.²²⁷ Zunächst nimmt das CTC Bezug auf Ausführungen zur Einrichtung der *Financial Intelligence Unit* im Bundeskriminalamt und bittet um weitergehende Informationen zur Funktion, Zusammensetzung und Arbeitsweise dieser Abteilung. Ziel der *Financial Intelligence Unit* ist die operative und strategische Auswertung von Verdachtsanzeigen über Transaktionen, welche in Verbindung zur Terrorfinanzierung stehen könnten.²²⁸ Die Ermittlungen erfolgen in enger Zusammenarbeit mit Behörden von Bund und Ländern. Mit der zweiten Frage bittet das CTC um Informationen über Trainingsprogramme für Beamte aus Strafverfolgungsbehörden sowie für Staatsanwälte und Richter im Bereich neuer Terrorismus- und Terrorismusfinanzierungsgesetzgebung. Erwähnenswerte Punkte aus der Antwort sind die jährlichen Angebote der Deutschen Richterakademie, u.a. zu den Themen der internationalen Kooperation, der Organisierten Kriminalität und aktuellen Entwicklungen im Bereich des internationalen Terrorismus. Weitere bedeutende Ausführungen finden sich in der Antwort auf die achte Frage nach der Effektivität von Einwanderungs- und Grenzkontrollen. Wörtlich fragt das CTC:

²²⁷ Auswärtiges Amt (Hrsg.), Third supplementary report to the Security Council Committee establishes pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism, 2004, S. 3.

²²⁸ <http://www.bka.de/profil/zentralstellen/fiu/fiu01.html> (Abrufdatum: 05. November 2009). Für weitere Informationen zur FIU Deutschland siehe: Minejew (Fn. 13), Gliederungspunkt V. 5. b.

„Has Germany established standards for the collection and dissemination of information and warnings about passengers and/or the exchange of information with other states concerning lost and stolen passports and the refusal of visas?“²²⁹

In der Stellungnahme hierzu wird darauf hingewiesen, dass gestohlene oder verloren gegangene Pässe in das polizeiliche Fahndungshilfsmittel INPOL eingegeben werden. Dazu kommt in bestimmten Fällen das Einstellen der Daten in das Schengener Informationssystem (SIS), um den staatenübergreifenden Informationsaustausch zu gewährleisten. In der Praxis werden außerdem Hinweise über gestohlene Personaldokumente länderübergreifend gesteuert. So sind auf der Intranetseite der Bundespolizei Meldungen über abhanden gekommene ausländische Dokumente zu lesen, deren Beachtung in der täglichen Dienstausbübung geboten ist. Weiterhin erwähnt man die Ausschreibung zur Einreiseverweigerung im Schengener Informationssystem sowie den geschützten Grenzfahndungsbestand.

Eine Bewertung der deutschen Maßnahmen durch den Terrorismusausschuss des Sicherheitsrates ist im Internetportal der Vereinten Nationen nicht abrufbar. Ob aktuell ein neuer *supplementary report* in Arbeit ist, kann an dieser Stelle nicht gesagt werden. Jedoch lässt sich vermuten, dass in naher Zukunft der nächste Bericht durch das CTC gefordert wird. Das letzte übersandte Dokument zur Implementierung der Resolution 1373 liegt nunmehr fünf Jahre zurück.

6. Umsetzung in die innerstaatliche Rechtsordnung

a) Terrorismusbekämpfung vor der Resolution 1373

Antiterrorismusgesetzgebung vor 2001 ist in Deutschland vor allem auf den Linksterrorismus der Roten Armee Fraktion zurückzuführen.

²²⁹ Auswärtiges Amt (Hrsg.) (Fn. 227), S. 13.

ren.²³⁰ Die wichtigsten Gesetze zur Terrorismusbekämpfung in der Geschichte der Bundesrepublik sind:

- Gesetz zur Änderung des ersten Gesetzes zur Reform des Strafvahrensrechts vom 20. Dezember 1974²³¹
- Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Strafvollzugsgesetzes vom 18. August 1976²³²
- Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 30. September 1977²³³
- Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 14. April 1978²³⁴
- Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus vom 19. Dezember 1986²³⁵
- Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9. Juni 1989.²³⁶

b) Die Antiterrorismuspakete I und II

Viele Forderungen, die in der Resolution 1373 enthalten sind, waren schon vor deren Verabschiedung Teil deutscher Gesetzgebung.²³⁷ Einige zu treffende Maßnahmen werden über die Europäische Union und deren Rechtsinstrumente in der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt. Dabei stellt sich die Frage nach der völkerrechtlichen Zuläs-

²³⁰ *Schulte*, Terrorismus und Anti-Terrorismusgesetzgebung: Eine rechtssoziologische Analyse, 2008, S. 51.

²³¹ BGBl. I vom 28.12.1974, S. 3686.

²³² BGBl. I vom 20.08.1976, S. 2181.

²³³ BGBl. I vom 01.10.1977, S. 1877.

²³⁴ BGBl. I vom 18.04.1978, S. 497.

²³⁵ BGBl. I vom 30.12.1986, S. 2566.

²³⁶ BGBl. I vom 15.06.1989, S. 1059.

²³⁷ *Frowein/Krisch*, in: Gowlland-Debbas (Hrsg.) (Fn. 68), S. 233 (254).

sigkeit, wenn anstelle der einzelnen Mitgliedstaaten eine regionale Staatengemeinschaft Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates umsetzt. Art. 48 Abs. 2 der UN-Charta besagt, dass die Umsetzung sowohl durch die Mitgliedstaaten selbst als auch mittels geeigneter Maßnahmen internationaler Einrichtungen erfolgen soll. Die Europäische Union wird darunter subsumiert und im Ergebnis lässt sich sagen, dass sowohl der einzelne Staat, als auch die zwischenstaatliche Einrichtung, zu deren Gunsten Souveränität übertragen wurde, zur Umsetzung der UN-Beschlüsse befugt ist.²³⁸ Nicht zuletzt die Tatsache, dass die Hamburger Terrorzelle um *Mohammed Atta* von Deutschland aus die Terroranschläge des 11. September 2001 plante, verlangte jedoch von der Bundesregierung, unabhängig von Gemeinschaftsrecht, eigeninitiativ Veränderungen in der Antiterrorpolitik zu forcieren.²³⁹

Das erste Antiterrorpaket vom 19. September 2001 als scheinbar direkte Antwort auf die Terroranschläge beinhaltet sowohl legislative wie auch exekutive Maßnahmen. Der Etat der verschiedenen Bundessicherheitsbehörden wurde aufgestockt, ebenso wurde zusätzliches Personal eingestellt. Im Berichtszeitraum 2002 sind außerplanmäßig 1.450 Polizeivollzugsbeamte und 100 Verwaltungsbeamte in die Bundespolizei eingestellt worden, 535 Dienstposten hat man für den Aufgabenbereich Luftsicherheit geschaffen.²⁴⁰ Der Sachhaushalt der Bundespolizei hat sich gegenüber dem Vorjahr um 106 Millionen Euro erhöht.²⁴¹ Auf der legislativen Ebene sind die Einführung des § 129b in das Strafgesetzbuch und der Wegfall des Religionsprivilegs im Vereinsgesetz zu nennen.²⁴² Der seit 1976 im Strafgesetzbuch enthaltene

²³⁸ *Dahme* (Fn. 57), S. 251.

²³⁹ *Tophoven*, Islamistische Netzwerkstrukturen in Deutschland, in: Hirschmann / Leggemann (Hrsg.), *Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland*, 2003, S. 101 (112).

²⁴⁰ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 2002, 2003*, S. 51.

²⁴¹ Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (Fn. 240), S. 55.

²⁴² *Schulte* (Fn. 230), S. 211.

§ 129a (Bildung einer terroristischer Vereinigungen) hat sich für Strafverfahren gegen mutmaßliche Terroristen moderner islamistischer Netzwerke als ungeeignet erwiesen, da es in gerichtlichen Hauptverfahren oftmals schwierig ist, den Nachweis einer auf Dauer angelegten Organisationsstruktur im Inland zu erbringen.²⁴³ Mit § 129b StGB wird die Anwendbarkeit von § 129 und § 129a StGB auf Vereinigungen im Ausland erklärt. Nach herrschender Meinung wird das Rechtsgut der Inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland geschützt.²⁴⁴

Mit dem ersten Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes²⁴⁵ wurde das sogenannte Religionsprivileg abgeschafft. Nach Art. 9 Abs. 2 GG kann der Bundesminister des Innern einen Verein verbieten, der eine „aktiv kämpferische Haltung“ gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung offenbart. Dieser Gesetzesvorbehalt als Instrument der wehrhaften Demokratie wurde auf einfachgesetzlicher Ebene in Form des § 3 VereinsG ausgestaltet. Jedoch war es bis zur Gesetzesänderung nicht möglich, Vereinigungen zu verbieten, die sich die „gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen“. Denn § 2 Abs. 2 Nr. 3 VereinsG schloss die Anwendbarkeit des Vereinsgesetzes auf solche Religionsgemeinschaften grundsätzlich aus.²⁴⁶ In der amtlichen Gesetzesbegründung heißt es wörtlich:

*„Aus Gründen der inneren Sicherheit erscheint die Herausnahme von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften aus dem Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes nicht länger vertretbar.“*²⁴⁷

Somit wurde mit der ersatzlosen Streichung der Norm aus dem Vereinsgesetz erreicht, dass zukünftig auch fundamentalistisch-islamisti-

²⁴³ Wache, Die Strafverfolgung islamistischer Terroristen, in: Hirschmann / Leggemann (Hrsg.) (Fn. 239), S. 143 (145).

²⁴⁴ Tröndle/Fischer (Fn. 174), § 129b Rdn. 3.

²⁴⁵ BGBl. I vom 07.12.2001, S. 3319.

²⁴⁶ BT-Drucks. 14/7026 vom 04.10.2001, S. 1.

²⁴⁷ BT-Drucks. 14/7026 vom 04.10.2001, S. 6.

sche Vereine verboten werden können. Prominentes Beispiel für die Anwendung der neuen Rechtslage war das Verbot des Kalifat-Staates unter Führung *Metin Kaplans* im Dezember 2001.²⁴⁸

Sowohl die Strafrechtsänderung als auch die Modifizierung des Vereinsgesetzes stehen jedoch nur auf den ersten Blick in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit dem 11. September 2001. Ursache für den neuen § 129b StGB war eine gemeinsame Maßnahme der Europäischen Union vom 21. Dezember 1998 um eine Strafverfolgung krimineller Organisationen europaweit zu gewährleisten, unabhängig von deren territorial-verankerter Operationsbasis.²⁴⁹ Auch das 1964 erlassene Vereinsgesetz musste auf Grund aktueller extremistischer Bestrebungen in Deutschland geändert werden, sodass sich feststellen lässt, dass der Gesetzgeber die Terroranschläge in den USA zum Anlass genommen hat, schon länger geplante Legislativänderungen nunmehr zügig durchzusetzen. Eine direkte alleinige Reaktion auf die Resolution 1373 mit dem ersten Terrorpaket muss nach Ansicht des Verfassers somit verneint werden.

Parallel zu den Gesetzesänderungen des ersten Antiterrorpaketes liefen die Vorbereitungen zu einem zweiten Antiterrorpaket unter Federführung des damaligen Innenministers *Otto Schily* an.

Nachdem der Bundesrat am 20. Dezember 2001 diesem zweiten Sicherheitspaket, auch „Otto-Katalog“ genannt, zugestimmt hatte, traten mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) zum 1. Januar 2002 zahlreiche Änderungen in den Gesetzen der Sicherheitsbehörden in Kraft.²⁵⁰ Betroffen waren 20 Gesetze und Rechtsverordnungen mit ca. 200 Ände-

²⁴⁸ Hertwig, Strukturen des Ausländerextremismus in Deutschland, in: Hirschmann / Leggemann (Hrsg.) (Fn. 239), S. 81 (89).

²⁴⁹ Lepsius, Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland, in: Jäger/Höse/Oppermann (Hrsg.), Transatlantische Beziehungen. Sicherheit-Wirtschaft-Öffentlichkeit, 2005, S. 305 (308).

²⁵⁰ BGBl. I vom 11.01.2001, S. 361.

rungen.²⁵¹ Neben einer Verschärfung des Ausländerrechts wurden die Nachrichtendienste gestärkt, der Datenaustausch verbessert sowie das Bundeskriminalamt- und das Bundespolizeigesetz geändert.²⁵² Am 10. Januar 2007 wurde das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz vom 5. Januar 2007²⁵³ im Bundesgesetzblatt verkündet, da die Änderungen in den Gesetzen der Dienste und im Sicherheitsüberprüfungsgesetz zunächst auf 5 Jahre befristet waren und dementsprechend verlängert werden mussten. Bei den verabschiedeten Maßnahmen handelt es sich um das bis dahin umfassendste Änderungspaket, um einer Bedrohung der inneren Sicherheit durch ein bestimmtes Szenario zu begegnen. In dieser Arbeit stehen die Auswirkungen auf die Bundespolizei im Mittelpunkt, sodass aufgaben- und befugnisrechtliche Neuerungen in anderen Gesetzen an dieser Stelle keine genauere Betrachtung erfahren.

c) Aktuelle Entwicklungen

Weitere innen- und sicherheitspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus bleiben nach der Bundestagswahl zunächst abzuwarten. Die nochmals verschärfte Bedrohung hat dennoch gezeigt, dass eine Stärkung der Sicherheitsbehörden auch zukünftig geprüft werden muss, um eine Anpassung an die dynamische Entwicklung des Phänomens gewährleisten zu können. Noch während der vergangenen Legislaturperiode sprachen verschiedene Medien von möglichen neuen Rechtsgrundlagen für das Bundesamt für Verfas-

²⁵¹ *Schulte* (Fn. 230), S. 183.

²⁵² *Roell*, Deutschlands Beitrag zur internationalen Terrorismusbekämpfung, in: Hirschmann/Leggemann (Hrsg.) (Fn. 239), S. 125 (135).

²⁵³ BGBl. I vom 10.01.2007, S. 2.

sungsschutz oder dem genetischen Fingerabdruck als erkenntnisdienstlicher Standardmaßnahme.²⁵⁴

Die aktuelle Koalition aus CDU, CSU und FDP hingegen setzt zunächst auf eine Evaluierung der bestehenden Instrumentarien gegen den internationalen Terrorismus in Anbetracht des Spannungsfeldes zwischen kollektiver Sicherheit und der Freiheit des Einzelnen.²⁵⁵ Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration, das Gemeinsame Internetzentrum sowie das Kompetenz- und Servicezentrum Telekommunikationsüberwachung sollen dahingehend überprüft werden.²⁵⁶ Die neuen Ermächtigungen im BKAG sind zukünftig an die Anordnungscompetenz eines Richters am Bundesgerichtshof zu knüpfen.²⁵⁷ Auf seine Wirksamkeit hin untersucht werden soll außerdem das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten.²⁵⁸

Zudem wird eine Stärkung der Bundespolizei, auch in internationalen Polizeimissionen, in Betracht gezogen und die Schnittstelle zwischen Bundespolizei und Zoll evaluiert.²⁵⁹ Dazu hat Bundesinnenminister *Dr. Thomas de Maizière* am 19. April 2010 eine Expertenkommission

²⁵⁴ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-651146,00.html> (Ab-rufdatum: 05.11.2009).

²⁵⁵ Zum Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit im modernen Verfassungsstaat in Zeiten terroristischer Gefahren siehe: *Koch*, Freiheitsbeschränkung in Raten Biometrische Merkmale und das Terrorismusbekämpfungsgesetz, HSFK-Report 5/2002, S. 4.

²⁵⁶ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, S. 98.

²⁵⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (Fn. 256), S. 98.

²⁵⁸ Das Gesetz trat am 04.08.2009 in Kraft (BGBl. I vom 03.08.2009, S. 2437) und beinhaltet Änderungen des Strafgesetzbuches (Einfügung des § 89a StGB „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“), des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Strafprozessordnung, sowie weiterer Gesetze wie das Pass- und Ausländerzentralregistergesetz.

²⁵⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (Fn. 256), S. 98.

unter dem Vorsitz des Senators a.D. *Eckart Werthebach* eingesetzt. Wörtlich heißt es im dazugehörigen Dokument, welches auf der Internetseite des Bundesinnenministeriums abrufbar ist:

*„Ziel der Prüfung wird sein, Schnittstellen in der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung der Behörden aufzuzeigen und diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands anzupassen. Die Vorschläge sollen dazu führen, die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden zu verbessern und Schnittstellen ggfls. auch unter Veränderung von Zuständigkeitsfragen zu bereinigen. Gleichzeitig sollen im Rahmen dieser Schnittstellenbereinigung die Kernkompetenzen der untersuchten Behörden deutlicher voneinander abgegrenzt werden können.“*²⁶⁰

Weitere Entwicklungen sind darin zu sehen, dass die USA sowie einige europäische Länder eine Verschärfung ihrer Einreisemodalitäten planen oder bereits initiiert haben, um den Luftverkehr noch effizienter vor terroristischen Anschlägen zu schützen. Das Programm „Secure Flight“ der amerikanischen Flugaufsichtsbehörde (TSA) soll die Einreise von Terroristen in die USA verhindern.²⁶¹ Fluggesellschaften müssen seit Mitte Oktober des Jahres 2009 bereits 72 Stunden vor Reisebeginn Passagierdaten an die amerikanische TSA übermitteln, woraufhin dann ein Datenabgleich stattfindet. In Frankreich und Großbritannien werden ähnliche Programme debattiert, sodass auch in Deutschland neue Passagierdatenverfahren eingeführt werden könnten, um die Bewegungsfreiheit von Terroristen, wie in der Resolution 1373 gefordert, weiter einzudämmen.

²⁶⁰ Wörtlich zitiert aus: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Umsetzung des Koalitionsauftrags zur Evaluierung der Sicherheitsbehörden, abrufbar unter: <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/951836/publicationFile/61159/evaluierung.pdf> (Abrufdatum: 14.06.2010).

²⁶¹ <http://www.welt.de/reise/article4939227/Die-USA-und-der-glaeserne-Fluggast-bei-der-Einreise.html> (Abrufdatum: 05.11.2009).

7. Auswirkungen auf die Bundespolizei

a) Rolle der Bundespolizei bei der Terrorismusabwehr

Resultierend aus internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland können sich für die Bundespolizei mittelbar Veränderungen in ihrer Aufgabenzuständigkeit ergeben. Die Umsetzung normativer Vorgaben mit Terrorismusbezug in nationales Recht kann ebenso befugnisrechtliche Erweiterungen zur Folge haben. Dabei darf der Status der Bundespolizei als einer Sonderpolizei, deren Existenz keine Konkurrenz zu den Länderpolizeien darstellen darf, nicht angetastet werden.²⁶² Die o.g. Verpflichtungen zur Implementierung in die innerstaatliche Rechtsordnung umfassen zum einen Rechtsakte der Europäischen Union, zum anderen verbindliche Instrumente der Vereinten Nationen wie die Resolution 1373.²⁶³ Eine Modifizierung des Bundespolizeigesetzes erfolgte zuletzt zum 1. März 2008 dahingehend, dass mit § 31a BPolG eine Eingriffsermächtigung zur Übermittlung von Fluggastdaten eingefügt wurde.²⁶⁴ Bei Flügen über die Schengen-Außengrenze können die Bundespolizeidirektionen danach von den betreffenden Luftfahrtunternehmen Passagierlisten anfordern. Ein Abgleich mit dem Fahndungsbestand wird somit bereits im Vorfeld zur eigentlichen Grenzkontrolle ermöglicht. Damit wurde die EU-Richtlinie 2004/82/EG²⁶⁵ in nationales Recht umgesetzt.²⁶⁶ Sowohl der amtlichen Gesetzesbegründung als auch behördeninterner Verfahrensanweisungen ist zu entnehmen, dass dabei auch die Bekämpfung des internationalen Terrorismus Zielrichtung der Gesetzesänderung war.²⁶⁷ Bevor Auswirkungen des nach der UN-Resolution 1373 verab-

²⁶² BVerfGE 97, 198.

²⁶³ Urban (Fn. 6), S. 102 ff; Zöller, German Law Journal 2004 (Fn. 206), S. 469 (475).

²⁶⁴ 3. Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes vom 22.12.2007, BGBl. I vom 31.12.2007, S. 3214.

²⁶⁵ ABl. L 261 vom 06.08.2004, S. 24.

²⁶⁶ BT-Drucks. 16/6292, S. 1.

²⁶⁷ BT-Drucks. 16/6292, S. 6.

schiedeten Antiterrorpaketes II auf die Bundespolizei betrachtet werden, ist zunächst eine kurze Skizzierung der bundespolizeilichen Bedeutung im Rahmen deutscher Antiterrorpolitik geboten.

Eine originäre repressive Aufgabenzuständigkeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung kommt der Bundespolizei nicht zu.²⁶⁸ Im Rahmen der eigenen präventiven Aufgabenwahrnehmung können jedoch Erkenntnisse erlangt werden, welche für die zuständigen Behörden von besonderem Interesse sind. Zum Schutz kritischer Infrastrukturen, als Teilansatz der staatlichen Bekämpfungsstrategie, gehört insbesondere die Gewährleistung der Sicherheit auf Flughäfen und Bahnhöfen mit großem Reiseaufkommen.²⁶⁹ Die sachliche Aufgabenzuständigkeit der Bundespolizei für die Abwehr von äußeren, nicht betriebsbedingten, Gefahren für den Luftverkehr ergibt sich aus den §§ 1 Abs. 2, 4 Abs. 1 BPolG i.V.m. den §§ 16 Abs. 3 Satz 2 und 3, 2 Satz 1 und 1 LuftSiG, wobei die Aufgabe räumlich das gesamte Flugplatzgelände umfasst. Gemäß § 3 Abs. 1 BPolG obliegt der Bundespolizei zudem die Abwehr von Gefahren für die Benutzer und den Betrieb der Bahn. Daneben besteht mit § 5 BPolG die Aufgabenzuweisung für den Außenschutz wichtiger Verfassungsorgane und Bundesministerien.²⁷⁰ Fraglich ist, warum vor allem Luft- und Bahnverkehr besonders gefährdet sind. So genannte weiche Ziele²⁷¹ sind dann in hohem Maße anfällig für terroristische Gewaltaktionen, wenn die Bevölkerung eines Landes stellvertretend für dessen Regierung als legitimer Angriffspunkt gesehen wird und es vordergründig darum geht, möglichst viele Menschen zu töten, während die Vermittlung einer Botschaft

²⁶⁸ Abschließende Aufzählung der originären Strafverfolgungszuständigkeit in § 12 Abs. 1 BPolG.

²⁶⁹ Urban (Fn. 6), S. 265.

²⁷⁰ Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt, Bundesinnenministerium, Bundesjustizministerium, Bundespräsidialamt, Bundesverfassungsgericht, Gästehaus der Bundesregierung.

²⁷¹ Weiche Ziele sind Einrichtungen und Teile der Infrastruktur, die besonders schwer zu schützen sind.

durch den „Akt kommunikativer Gewalt“ nebensächlich wird.²⁷² Im Jahr 2006 scheiterten die Kofferbomber von Koblenz, weil ihre Sprengsätze nicht zündeten, welche in zwei Regionalzügen deponiert worden waren.²⁷³ Die Ende des Jahres 2007 festgenommene „Sauerland-Gruppierung“ hatte u.a. die Verübung von Sprengstoffanschlägen auf den Frankfurter Flughafen erwogen.²⁷⁴ Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die im sachlichen und räumlichen Aufgabenbereich der Bundespolizei liegenden Bereiche hochgradig anfällig für Terrorakte sind.

Vor der Bundestagswahl 2009 wurden auf Grund der nochmals verschärften Bedrohungslage durch den islamistischen Terrorismus die Sicherheitsmaßnahmen aller Behörden, u.a. auch die der Bundespolizei, erhöht. Das militärische Engagement der Bundesrepublik u.a. in Afghanistan wird von Al-Quaida und ihr nahe stehender Organisationen zum Anlass genommen, vermehrt Anschlägsdrohungen über das Internet zu verbreiten. Der im Juli 2009 durch die Führungsspitze deutscher Sicherheitsbehörden verabschiedete Aktionsplan beinhaltet neben der Durchführung erhöhter Schutzmaßnahmen auch eine verstärkte Fahndung nach einreisenden islamistischen Gefährdern auf Flughäfen.²⁷⁵ Wie eine diesbezügliche, unter Beachtung des Trennungsgebotes erfolgende, Zusammenarbeit zwischen Grenzpolizei und Nachrichtendiensten erfolgen kann, lässt sich wie folgt beschreiben:

Das Bundespolizeigesetz enthält in § 1 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2b die Aufgabenzuweisung zur Grenzfahndung als Teil der polizeilichen

²⁷² Albert, Terroristische Anschläge auf Bahnen und Luftverkehr, Die Kriminalpolizei 2009, S. 11 (17).

²⁷³ http://www.focus.de/politik/deutschland/terrorismus_aid_63886.html (Abrufdatum 04.12.2009).

²⁷⁴ <http://www.welt.de/die-welt/politik/article4406670/sauerland-gruppe-plant-terror-wie-am-11-september.html> (Abrufdatum: 27.11.2009).

²⁷⁵ Bund und Länder verschärfen Terrorabwehr, Artikel in Spiegel online, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,635335,00.html> (Abrufdatum: 26.09.2009).

Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs. § 31 BPolG bietet die Ermächtigungsgrundlage für die Ausschreibung zur grenzpolizeilichen Beobachtung. § 31 Abs. 7 BPolG ermöglicht diese Art der Ausschreibung für Meldungen an ersuchende Behörden (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst) im geschützten Grenzfahndungsbestand. Wird die ausgeschriebene Person bei der Ein- oder Ausreise mit einem Non-Schengen-Flug durch die Bundespolizei angetroffen, sind im Rahmen der eigenen grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung personenbezogene Daten zu erheben.²⁷⁶ Die Norm steht in Zusammenhang mit § 29 Abs. 1 Satz 2, der die Speicherung erlangter Informationen ermöglicht und § 32 Abs. 1 Nr. 5 BPolG zur Übermittlung der erhobenen Daten an die ersuchende Behörde.²⁷⁷

Der Schwerpunkteinsatz vor dem Hintergrund der Bundestagswahl 2009 sah daneben eine verstärkte Bestreifung der durch die Öffentlichkeit stark frequentierten Bereiche vor, um Gefahren frühzeitig erkennen und eine Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bürger erreichen zu können. Alle Beamten wurden frühzeitig mit Verdachtskriterien für Bezüge zum islamistischen Terrorismus sensibilisiert und angewiesen, beim täglichen Streifendienst hinsichtlich nicht-zuzuordnender Gegenstände und möglicher Ausspähversuche besonders aufmerksam zu sein. Des Weiteren kann die Bundespolizei im Rahmen der Amtshilfe die Staatsschutzdienststellen der Länder und des Bundeskriminalamtes bei der Festnahme ein- oder ausreisender Straftäter an Flughäfen unterstützen. Amtshilfemaßnahmen können z.B. die Einweisung der zuständigen Behörden in örtliche und räumliche Gegebenheiten, Absicherungen, das zur Verfügung stellen von Transportkapazitäten sowie die kurzfristige Bereitstellung von bun-

²⁷⁶ Die in § 31 Abs. 1 BPolG aufgeführten Daten umfassen Ort und Zeit des Antreffens der Person, etwaiger Begleiter, des Kraftfahrzeugs sowie Reiseweg, Reiseziel und mitgeführte Sachen.

²⁷⁷ *Heesen/Hönle/Peilert*, Bundesgrenzschutzgesetz, Kommentar, 4. Auflage 2002, § 29 Rdn. 11.

despolizeieigenen Vernehmungs- oder Gewahrsamsräumen sein.²⁷⁸ Die exemplarische Darstellung der Möglichkeiten soll verdeutlichen, dass der Bundespolizei zwar keine Hauptrolle bei der Terrorismusbekämpfung zukommt, sie durch Erkenntnisgewinnung bei der Wahrnehmung originärer sonderpolizeilicher Aufgaben jedoch unverzichtbar im Sicherheitsverbund ist.

b) § 4a BPolG – Flugsicherheitsbegleiter

Bevor speziell geschulte Bundespolizisten als bewaffnete Flugsicherheitsbegleiter an Bord deutscher Luftfahrzeuge zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Sicherheit an Bord eingesetzt wurden, gab es bereits seit mehr als 30 Jahren ähnliche Maßnahmen, vor allem in den Vereinigten Staaten und der Schweiz.²⁷⁹ Auch die oft als „sicherste Fluggesellschaft der Welt“ bezeichnete israelische El-Al sowie die Scandinavian Airlines sind mit Sky-Marshalls besetzt. Der Einsatz amerikanischer Air Marshalls wird durch das *Office of Flight Operations* koordiniert. Bewaffnete Flugsicherheitsbegleiter in der Schweiz werden „Tigers“ genannt und wurden nach der Entführung einer Swiss Air Maschine im Jahr 1970 installiert.²⁸⁰

Mit § 4a BPolG wurde in Folge der verschärften weltweiten Bedrohungslage nach dem 11. September 2001 eine neue gesetzliche Aufgabe in das Bundespolizeigesetz eingefügt.²⁸¹ Bei der Analyse des Entwurfes zum Terrorismusbekämpfungsgesetz ist festzustellen, dass

²⁷⁸ Nach der Rspr. des BVerwG ist unter Amtshilfe die ergänzende personelle oder materielle Unterstützung einer anderen Behörde zu verstehen. Diese kann jedoch nur vorliegen, wenn die Handlung der ersuchten Behörde nicht selbst als eigene Aufgabe obliegt, vgl.: § 4 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG.

²⁷⁹ Rothe, Der Einsatz von „Sky Marshalls“ an Bord von Luftfahrzeugen, in: Giemulla/Rothe (Hrsg.), Recht der Flugsicherheit, 2008, S. 72 (73).

²⁸⁰ Rothe (Fn. 279), S. 72 (73).

²⁸¹ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Bundesgrenzschutzjahresbericht, 2002, S. 3.

die Änderung zwar eine Reaktion auf die Resolution 1373 darstellt, gleichzeitig aber auch der Umsetzung gesamteuropäischer Vorgaben dient.²⁸² Der Europäische Rat forderte Ende September 2001 neben den bestehenden Sicherheitsmaßnahmen auf Flughäfen, auch in der Luft befindliche Flugzeuge stärker zu schützen.²⁸³ Im ersten Bericht der Bundesrepublik an das UN-Counterterrorism Council vom 2. Januar 2002 wird der Einsatz bewaffneter Luftsicherheitsbegleiter zum Schutz des zivilen Luftverkehrs wie folgt beschrieben:

*„This measure is part of a comprehensive concept aimed at enhancing aviation security by taking additional staff-related and technical measures.“*²⁸⁴

Die sachliche Behördenzuständigkeit für den Einsatz der deutschen Flugsicherheitsbegleiter obliegt gem. § 58 Abs. 1 BPolG i.V.m. § 1 Abs. 3 Nr. 2 BPolZV der Bundespolizeidirektion Frankfurt/Main. In Zusammenarbeit mit der BARIG²⁸⁵, einer Interessenvertretung von mehr als 100 Airlines, koordiniert die Bundespolizeiinspektion Frankfurt VI (Schutzaufgaben Luftverkehr) auf Grundlage der Gefährdungsanalysen des Bundeskriminalamtes den Einsatz der speziell geschulten Beamten. Dabei müssen die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit einerseits und die wirtschaftlichen Interessen deutscher Fluggesellschaften andererseits in Einklang gebracht werden.²⁸⁶ Zur Erfüllung dieser auch im Interesse der Fluggesellschaften bestehenden Aufgabe sind die Luftfahrtunternehmen zu einer unentgeltlichen Beförderung der Beamten gesetzlich verpflichtet.²⁸⁷ Derzeitig umfasst

²⁸² BT-Drucks. 14/7386, S. 35.

²⁸³ BT-Drucks. 14/7386, S. 45; *Blümel/Drewes/Malmberg/Walter*, Bundespolizeigesetz, Kommentar, 3. Auflage 2006, § 4a Rdn. 1.

²⁸⁴ Auswärtiges Amt (Hrsg.) (Fn. 223), S. 10.

²⁸⁵ Board of Airline Representatives in Germany e.V.

²⁸⁶ Dazu kritisch ein Artikel in Spiegel-online vom 16.12.2006, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/reise/aktuell/0,1518,454976,00.html> (Abrufdatum: 22.05.2009).

²⁸⁷ Vgl. § 62 Abs. 2 Nr. 2 BPolG.

der Personalpool ca. 120 Luftsicherheitsbegleiter, die ein spezielles Eignungsauswahlverfahren mit den Schwerpunkten Sport, Einsatztraining, Englisch und psychologischer Belastbarkeit durchlaufen haben und an technischer Ausstattung nach neuesten internationalen Erkenntnissen ausgebildet sind.²⁸⁸ Ihre Befugnisse richten sich nicht nach dem Luftsicherheitsgesetz, sondern nach denen im zweiten Abschnitt des Bundespolizeigesetzes enthaltenen Ermächtigungsnormen.²⁸⁹ Kritiker betrachten den Einsatz eines einzelnen Beamten gegen einen Selbstmordattentäter, der zu allem entschlossen ist, durchaus skeptisch.²⁹⁰ Ein Team besteht jedoch aus bis zu 3 Beamten, womit dieser Kritikpunkt zurückgewiesen werden kann.²⁹¹ Weiterhin wird die Chance bezweifelt, dass ausgerechnet dann Sky-Marshalls an Bord eines Luftfahrzeuges sind, wenn der Ernstfall einer Flugzeugentführung eintreten sollte. Jedoch wird die Arbeit der Flugsicherheitsbegleiter auch positiv gesehen, wie das folgende Zitat eines deutschen Flugkapitäns belegen soll:

*„Die Zusammenarbeit mit den Flugsicherheitsbegleitern ist konstruktiv und positiv, es darf jedoch nicht vergessen werden, dass wir bisher keine ernsthafte Bewährungsprobe der eingeführten Verfahren bestehen mussten.“*²⁹²

²⁸⁸ Diese Informationen erlangte der Verfasser aus persönlichen Gesprächen mit deutschen Flugsicherheitsbegleitern während des Luftsicherheitspraktikums auf dem Flughafen Berlin-Tegel, August-Oktober 2009.

²⁸⁹ *Middel* (Fn. 41), S. 264.

²⁹⁰ *Urban* (Fn. 6), S. 252.

²⁹¹ *Schneider/Hofer*, Ursachen und Wirkungen des weltweiten Terrorismus, 2008, S. 80.

²⁹² Wörtliches Zitat ohne Namensnennung aus: *Würfel*, Die Security-Aufgabe der Piloten, in: Giemulla/Rothe (Hrsg.) (Fn. 279), S. 69.

c) Veränderungen bei der Datenerhebung

Die Befugnisse zur Datenerhebung sind in Abschnitt 2, Unterabschnitt 2, Teil 1 des Bundespolizeigesetzes geregelt. Durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002 erfolgten auch hier einige Erweiterungen in präventiven-polizeilichen Ermächtigungsnormen. Nach § 22 Abs. 1 BPolG kann eine Person befragt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten der Bundespolizei obliegenden Aufgabe machen kann. Eingefügt wurde Satz 3, welcher den Beamten die Möglichkeit einräumt, die Aushändigung mitgeführter Ausweispapiere zu verlangen.²⁹³ Wiederum wird in der amtlichen Gesetzesbegründung auf die UN-Resolution 1373 verwiesen und festgestellt, dass alle Länder ihre Kontrollmaßnahmen zu verstärken haben, um die Bewegungsfreiheit von Terroristen einzudämmen.²⁹⁴ Die Norm kann Bedeutung erlangen, wenn noch keine konkrete Gefahr vorliegt, d.h. eine Identitätsfeststellung nach § 23 Abs. 1 BPolG nicht möglich ist. Problematisch erscheinen dabei zwei Dinge. Zunächst gibt es in Deutschland grundsätzlich²⁹⁵ weder eine Pflicht zum Mitführen von Ausweisdokumenten für Ausländer, noch für deutsche Staatsbürger beim Aufenthalt im Inland.²⁹⁶ Führt die kontrollierte Person also keine Identitätspapiere mit sich, können ohne das Vorliegen weiterer Voraussetzungen keine zusätzlichen polizeilichen Maßnahmen getroffen werden. Desweiteren sind die Sachverhalte, bei denen die Anwendung des § 22 Abs. 1 BPolG denkbar ist, eher begrenzt.

²⁹³ BT-Drucks. 14/7386, S. 6.

²⁹⁴ BT-Drucks. 14/7386, S. 6.

²⁹⁵ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz beinhaltet seit diesem Jahr das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vom 23.07.2004 (BGBl. I vom 28.07.2004, S. 1842), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.04.2009 (BGBl. I vom 27.04.2009, S. 818) geändert worden ist. § 2a SchwarzArbG nennt neun Wirtschaftsbereiche, in denen bei der Erbringung von Dienst- und Werkleistungen tätige Personen verpflichtet sind, Personaldokumente mitzuführen und auf Verlangen der Zollverwaltung auszuhändigen.

²⁹⁶ Heesen/Hönle/Peilert (Fn. 277), § 22 Rdn. 8.

Laut der Gesetzesbegründung kann die Norm angewendet werden, wenn sich Personen auf Bahnhöfen, Flughäfen oder den sonstigen Schutzobjekten verdächtig verhalten, den Eindruck des Sammelns von Informationen oder eines Ausspähversuches erwecken und die Eingriffsschwelle zur „klassischen“ präventiven bzw. strafprozessualen Identitätsfeststellung noch nicht überschritten wurde. Vor der Bundestagswahl 2009 sind die Beamten angehalten, besonders sensibel im Hinblick auf mögliche Ausspähversuche zu sein. Auf Grund interner Erkenntnisse sind solche in Form von Fotoaufnahmen von Gebäudeteilen an Flughäfen und Bahnhöfen auch gemeldet worden. Jedoch gab die zum damaligen Zeitpunkt bestehende Gefährdungslage die Möglichkeit, in solchen Fällen eine Identitätsfeststellung gem. § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG durchzuführen. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Person in einer Anlage oder Einrichtung der Eisenbahn des Bundes oder in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält. Zusätzlich müssen gesicherte Erkenntnisse vorliegen, dass an den Objekten Straftaten begangen werden sollen und die bereits genannte Gefährdungslage eine Identitätsfeststellung erforderlich macht. Da die Vorschrift des § 23 BPolG in Absatz 3 weitere Maßnahmen, wie die Mitnahme zur Dienststelle, enthält, wird die Befragungsnorm des § 22 BPolG verdrängt. Letztendlich hat die in § 22 BPolG eingebrachte Neuerung eine eher geringe Bedeutung in der polizeilichen Praxis.

Eine weitere Veränderung gab es im Bereich der Aufgabe Grenzschutz und der dazugehörigen Befugnisnorm zur verdachtsunabhängigen Kontrolle. Die Resolution 1373 fordert besonders die Sicherung der Grenzen.²⁹⁷ Kontrollen an Schengen-Außengrenzen sind zu inten-

²⁹⁷ Der UN-Sicherheitsrat beschließt in Resolution 1373, Nr. 2g, *dass alle Staaten die Bewegung von Terroristen oder terroristischen Gruppen verhindern werden, indem sie wirksame Grenzkontrollen durchführen und die Ausgabe von Identitätsdokumenten und Reiseausweisen kontrollieren und Maßnahmen zur Verhütung der Nachahmung, Fälschung oder des betrügerischen Gebrauchs von Identitätsdokumenten und Reiseausweisen ergreifen.*

sivieren, an Schengen-Binnengrenzen sind Maßnahmen zu treffen, die unterhalb von Ersatzgrenzkontrollen bleiben müssen.²⁹⁸ Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz wurde der Verwaltung die Möglichkeit eingeräumt, durch Erlass einer Rechtsverordnung, das Grenzschutzgebiet von der seewärtigen Begrenzung an auf maximal 80km in das Landesinnere auszudehnen.²⁹⁹ An den Landgrenzen bleibt der 30km-Bereich bestehen. Innerhalb dieses Grenzgebietes darf die Bundespolizei Identitätsfeststellungen nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG durchführen und nach § 44 Abs. 2 BPolG Sachen durchsuchen. Das bedeutet, jede Person und jedes Fahrzeug innerhalb dieses Raumes kann durch die Grenzpolizei verdachtsunabhängig kontrolliert werden. Da die Bundesrepublik Deutschland nach dem Beitritt der Schweiz keine Schengen-Außengrenzen mehr besitzt³⁰⁰, sind die o.g. Maßnahmen zur Schleierfahndung umso wichtiger geworden. Bis dato hat das Bundesinnenministerium noch keinen Gebrauch von der Möglichkeit einer Ausdehnung des Grenzgebietes an den Küsten gemacht.

d) Arbeit im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum

Im Dezember 2004 nahm das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum seine Arbeit auf. Es geht nicht direkt aus den Antiterrorpaketen hervor, sondern wurde auf Grund politischer Forderungen nach einer Zentralisierung des Informationsflusses der Sicherheitsbehörden auf-

²⁹⁸ Art. 21 SGK besagt, dass die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen die Ausübung der polizeilichen Befugnisse durch die zuständigen Behörden nach Maßgabe des nationalen Rechts nicht berührt, sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat.

²⁹⁹ *Blümel/Drewes/Malmberg/Walter* (Fn. 283), § 23 Rdn. 20.

³⁰⁰ Am 28.01.2008 wurde ein Schengen-Assoziierungsprotokoll zwischen der EU, Schweiz und Liechtenstein unterzeichnet, welches zum 12.11.2008 in Kraft trat. Daraufhin wurden die Landgrenzkontrollen schrittweise abgebaut. Mit dem Wechsel zum Sommerflugplan entfielen zum 29.03.2009 auch die Grenzkontrollen im grenzüberschreitenden Luftverkehr.

gebaut.³⁰¹ Um das Zusammenspiel der ca. 40 im GTAZ vertretenen Behörden gesetzlich zu ermöglichen, sind aus Sicht des Verfassers zuvor mit der Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes die notwendigen Befugnissänderungen im Bereich des Datenaustausches initiiert worden.

Beispielsweise hatte das im GTAZ beteiligte³⁰² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vor der Gesetzesänderung keine Möglichkeit, das Bundesamt für Verfassungsschutz über mögliche Bestrebungen eines Asylantragstellers zu unterrichten, welche gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik gerichtet sind. Die Einfügung des § 18 Abs. 1a BVerfSchG bewirkte, dass nun sowohl das BAMF als auch die Landesausländerbehörden entsprechende Daten übermitteln können, wenn dies für die Aufgabenerfüllung des Bundesamtes für Verfassungsschutz erforderlich ist.³⁰³ In der dazugehörigen amtlichen Gesetzesbegründung wird direkt auf die Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrates verwiesen:

„Die neue Vorschrift trägt daher der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an alle Staaten gerichteten Aufforderung Rechnung, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, dass Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant, erleichtert oder sich daran beteiligt haben.“³⁰⁴

Im ersten Bericht der Bundesregierung an das Counterterrorism Council ist die Verbesserung der Möglichkeiten im Bereich des Datenaustausches zwischen Ausländer- und Sicherheitsbehörden explizit genannt worden.³⁰⁵ Der Forderung nach einem verbesserten Informationswesen, wie im Punkt der inhaltlichen Darstellung von Resolution

³⁰¹ Organisationserlass (unveröffentlicht) vom 14.12.2004.

³⁰² Abteilung 4, Gruppe 43 – Operative Querschnittsaufgaben Asyl, Sicherheit, (Referat 432).

³⁰³ Schulte (Fn. 230), S. 211.

³⁰⁴ BT-Drucks. 14/7386, S. 41.

³⁰⁵ Auswärtiges Amt (Fn. 223), S. 9.

1373 bereits erläutert³⁰⁶, wurde in Deutschland damit Folge geleistet. Kritisch wird bei der dargestellten Datenübermittlung durch die Ausländerbehörden vor allem gesehen, dass diese oftmals kaum in der Lage sein dürften, Gefahren, ausgehend von einer bestimmten Person, im Sinne der Sicherheitsbehörden richtig einzuschätzen. So kann es dazu kommen, dass unnötig viele Übermittlungen personenbezogener Daten zustande kommen. Tatsächlich hat sich mit der neuen Rechtslage das Informationsaufkommen zwischen BfV und BAMF mehr als verdoppelt.³⁰⁷ Marx sieht u.a. ein Problem darin, dass die Staatengemeinschaft in der Resolution 1373 dazu aufgefordert wird, auch den Informationsaustausch mit ausländischen Sicherheitsbehörden zu intensivieren und so das Bundesamt für Verfassungsschutz personenbezogene Daten an die entsprechenden Partnerbehörden im Verfolgerstaat übermitteln könnte.³⁰⁸ Damit würden unter Umständen den Verwandten des betroffenen Asylantragstellers Repressalien im Herkunftsstaat drohen.

Um den Informationsaustausch zwischen den innerstaatlichen Behörden praktisch zu erleichtern, wurde mit dem Antiterrordateigesetz eine nationale Verbunddatei geschaffen, die unter Federführung des Bundeskriminalamtes ein Kommunikationserleichterungsmittel zwischen den 38 beteiligten Behörden darstellt.³⁰⁹ Die Bundespolizeidirektionen erlangen Kenntnis von allen staatsschutzrelevanten Vorkommnissen im Zuständigkeitsbereich der untergeordneten Dienststellen und gene-

³⁰⁶ Siehe hierzu: Gliederungsziffer VII 1 dieses Beitrages.

³⁰⁷ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Fakten zur Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, 2005, S. 3.

³⁰⁸ Stellungnahme von Rechtsanwalt Reinhard Marx in der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 27.11.2001 zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (BT-Drucks. 14/7386),), S. 35.

³⁰⁹ Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder vom 22.12.2006, BGBl. I vom 30.12.2001, S. 3409.

rieren ein einheitliches Informationsverfahren bei Sachverhalten mit Antiterrordateirelevanz. Dies ist die Grundvoraussetzung für eine eigenständige Lagedarstellung im Terrorismusabwehrzentrum.

Die Bundespolizei ist in der Polizeilichen Informations- und Analysestelle (PIAS) vertreten. Neben der, durch das Bundeskriminalamt geführten, PIAS besteht das in Berlin Treptow existierende Zentrum aus der Nachrichtendienstlichen Informations- und Analysestelle (NIAS) unter Federführung des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie einem eigenständigen Bereich des Bundesnachrichtendienstes.³¹⁰ Vorrangiges Ziel ist die Bündelung aller terrorismusrelevanten Informationen, welche täglich bei den verschiedenen Diensten und Polizeien erhoben werden. Durch die räumliche Nähe und kommunikative Anbindung kann eine schnelle Weitergabe von Daten an die jeweils zuständigen Behörden erfolgen und so die Reaktionszeit verringert werden. Der Bundespolizei kommt dabei die Aufgabe der Einreise- und Ausreiseüberwachung bestimmter Personen zu, deren rechtliches Zustandekommen bereits dargestellt wurde.³¹¹ Wird die Einreise eines im geschützten Grenzfahndungsbestand ausgeschriebenen Gefährders festgestellt, können nach der Weitergabe entsprechender Informationen an das Bundesamt für Verfassungsschutz umgehend operative Maßnahmen durch den Dienst eingeleitet werden. Die ebenfalls im Vorfeld aufgeführten „Verdachtskriterien islamistischer Terrorismus“ werden in der PIAS regelmäßig an aktuelle Erfordernisse angepasst und zur Sensibilisierung der Polizeivollzugsbeamten des Bundes und der Länder beim täglichen Dienst gesteuert. Dies erfolgt im Auftrag der AG Kripo.³¹² Grundvoraussetzung für alle behördenexternen Arbeitsabläufe im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum, die den

³¹⁰ Wittling, Die Kriminalpolizei 2005 (Fn. 152), S. 90 (90).

³¹¹ Siehe hierzu: Gliederungsziffer VII 7 a dieses Beitrages.

³¹² Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt.

Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten betreffen, ist die strikte Beachtung des Trennungsgebotes.³¹³

e) Weitere Veränderungen

Der UN-Sicherheitsrat beschloss in der Resolution 1373, dass Staaten „*Maßnahmen zur Verhütung der Nachahmung, Fälschung oder des betrügerischen Gebrauchs von Identitätsdokumenten und Reiseausweisen*“ ergreifen müssen, um die Bewegung von Terroristen im grenzüberschreitenden Verkehr zu verhindern.³¹⁴ Die Bereiche des Ausländer- und Asylrechts als Teile der innerstaatlichen Rechtsordnung sind in der Schnelllebigkeit einer globalisierten Welt besonders an terroristische Gefahren anzupassen.³¹⁵ Zur Umsetzung dieser Forderung hat man mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz das Ausländerrecht dahingehend verschärft, dass zukünftig biometrische Merkmale in Passdokumente und Aufenthaltstitel eingearbeitet werden können.³¹⁶ Damit erhöht sich der Grad an Sicherheit bei Identitätsfeststellungen im Rahmen von Grenzkontrollen, welche durch die Bundespolizei durchgeführt werden. Das BIODIV II-Verfahren ist ein aktuelles Pilotprojekt unter Schirmherrschaft der Europäischen Union, das auf Grundlage des mit dem Antiterrorpaket II modifizier-

³¹³ Eine Zusammenfassung zur Problematik der Trennung zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden geben u.a.: *Ostheimer/Lange*, Die Inlandsnachrichtendienste des Bundes und der Länder, in: Lange (Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit, 2000, S. 167 (176 ff.).

³¹⁴ Resolution 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 28.09.2001, Nr. 2g.

³¹⁵ Stellungnahme von Rechtsanwalt Reinhard Marx in der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 27.11.2001 (Fn. 308), S. 2.

³¹⁶ *Weber/Walter*, Der Schutz der nationalen Sicherheit im Aufenthaltsrecht, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, 2007, S. 269 (270).

ten § 5 Abs. 4 AuslG und jetzigen § 78 Abs. 3 AufenthG³¹⁷ ermöglicht wurde. Dabei werden bereits bei der Antragstellung zur Erteilung eines Schengen-Visums in der deutschen Auslandsvertretung die notwendigen biometrischen Daten erhoben, um beim Grenzübertritt einen Eins-zu-Eins-Abgleich mithilfe eines Fingerabdruckscanners durchzuführen.³¹⁸ Die weiteren Maßnahmen zur Verschärfung des Ausländerrechts, wie modifizierte Ausweisungstatbestände, werden in dieser Arbeit nicht näher betrachtet, da vornehmlich die Ausländerbehörden tangiert sind. Zur Verhinderung des betrügerischen Gebrauchs von Personaldokumenten ergaben sich auch Veränderungen für deutsche Staatsangehörige im Passrecht. Mit Art. 7 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes wurde in § 4 PassG der Absatz 3 eingefügt, in dem es heißt:

*„Der Pass darf neben dem Lichtbild und der Unterschrift weitere biometrische Merkmale von Fingern oder Händen oder Gesicht des Passinhabers enthalten.“*³¹⁹

Diese zunächst vom Gesetzgeber fakultativ eingeräumte Möglichkeit wurde im Jahr 2004 mit der Verordnung 2252/2004/EG³²⁰ durch eine obligatorische Vorschrift ersetzt, woraufhin im Jahr 2005 der elektronische Reisepass in Deutschland eingeführt wurde.³²¹ Am größten deutschen Flughafen in Frankfurt/Main läuft derzeit das Projekt „Easy Pass“, bei dem deutsche Staatsbürger eine vereinfachte und automati-

³¹⁷ Neu eingefügt wurde mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz der § 5 Abs. 4 AuslG, dessen Regelung seit der Einführung des Aufenthaltsgesetzes im Jahre 2004 in § 78 Abs. 3 AufenthG enthalten ist. Eine Gegenüberstellung des Ausländergesetzes mit dem Aufenthaltsgesetz bietet: *Matzkuhn*, Akademie der Polizei Baden-Württemberg – Fachbereich Kriminalitätsbekämpfung, 2004, S. 3 ff.

³¹⁸ Weitere Informationen zum Projekt unter: <http://www.bmi.bund.de>.

³¹⁹ Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 09.01.2002, BGBl. I vom 11.01.2002, S. 366.

³²⁰ ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1.

³²¹ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Alles Wissenswerte zum elektronischen Reisepass, 2007, S. 7.

sierte Grenzkontrolle auf Grundlage der biometrischen Merkmale im Reisedokument durchlaufen können.³²²

8. Zwischenergebnis

Entsprechend den bisherigen Ausführungen ist davon auszugehen, dass die Bundesrepublik Deutschland die Rolle der Vereinten Nationen und seines Sicherheitsrates bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht nur akzeptiert hat, sondern aktiv unterstützt. Diese Tendenz zeigten auch die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.³²³

Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Terrorismusausschuss der Vereinten Nationen pünktlich, voll umfänglich und auf höchster diplomatischer Ebene über die Umsetzung der Resolution 1373 berichtet. Allein daraus lässt sich die Befürwortung einer weltweiten Legislativbefugnis noch nicht ableiten, da schon durch die Resolution selbst jeder Staat zur Berichterstattung verpflichtet ist.³²⁴ Jedoch wird auch zukünftig eine stärkere Rolle Deutschlands innerhalb des Sicherheitsrates angestrebt.³²⁵ Damit würde der Einfluss Deutschlands auch im

³²² Thiel, Easy PASS – Neues Grenzkontrollsystem am Frankfurter Flughafen, Bundespolizei kompakt 2009, S. 15 (15).

³²³ Hierfür siehe u.a.: Gemeinsamer Standpunkt des Europäischen Rates 2001/930/GASP vom 27.12.2001, ABl. L 344, S. 70. Um einer der größten Herausforderungen unserer Zeit zu begegnen, sollten innerhalb der Europäischen Union zusätzliche Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Resolution 1373 getroffen werden.

³²⁴ Resolution 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 28.09.2001, Nr. 6.

³²⁵ Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutschlands Globales Engagement, 2006, S. 7.; Hellmann/Roos, Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, INEF-Report 92, 2007, S. 51.

Bereich Terrorismusbekämpfung weiter steigen.³²⁶ Eine Bewertung der Reaktion der Bundesregierung nach Verabschiedung der Resolution sowie der Drang nach einer stärkeren Position innerhalb des UN-Systems lassen darauf schließen, dass die Legislativkompetenz des UN-Sicherheitsrates auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung als gegeben betrachtet wird.

Die Untersuchung der einzelnen Berichte und damit des Zusammenwirkens von Terrorismusausschuss und Mitgliedstaat hat gezeigt, wie das *monitoring* der Implementierung praktisch abläuft. Es sollte dabei jedoch nicht vergessen werden, dass es sich bei der Bundesrepublik um einen starken G8-Staat handelt, der die notwendigen finanziellen und strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung der geforderten Maßnahmen bereithält. Im Internetportal der Vereinten Nationen sind ausschließlich die einzelnen Staatenberichte abrufbar.³²⁷ An einer öffentlich einsehbaren Einschätzung des Counterterrorism Council der deutschen Maßnahmen im internationalen Vergleich fehlt es. Hierin liegt eine mangelnde Transparenz.

Die Umsetzung der aus der Resolution 1373 folgenden internationalen Verpflichtungen hatte, wie bereits dargestellt, weitreichenden Einfluss auf die deutsche Gesetzgebung. Daraus resultierten im Prozess der nationalen Implementierung Veränderungen bei nahezu allen deutschen Behörden und damit auch der Bundespolizei. Die Resolution 1373 selbst hat durch seinen abstrakt-generellen und zugleich verpflichtenden Charakter keine begrenzte zeitliche Geltung, sodass deren Implementierung und sich daraus ergebende Änderungen in den Gesetzen nicht als vollständig abgeschlossen gelten kann. Dies hat zur

³²⁶ Vogelmann, Die deutsche Forderung nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat: Diskussion, Realisierungschancen und Erklärungsansätze aus den Theorien der "realistischen Tradition", 2008, S. 20.

³²⁷ <http://www.un.org/sc/ctc/countryreports/Creports.shtml> (Abrufdatum: 20. November 2009).

Folge, dass sich amtliche Gesetzesbegründungen zukünftig weiterhin auf diese internationale Verpflichtung stützen können.

VII. Aktuelle Probleme für die UN im Bereich Terrorismusbekämpfung

1. Unterschiedliches Engagement der Staaten

In diesem Kapitel soll versucht werden, aus den bisher untersuchten Strukturen und Instrumenten der Vereinten Nationen Probleme abzuleiten, die bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus entstehen können. Dabei sind sowohl Probleme, die von außen auf die Vereinten Nationen wirken, als auch „hausgemachte“ Defizite zu betrachten.

Werden durch die UN-Institutionen Probleme bei der Umsetzung von internationalen Rechtsinstrumenten festgestellt, ist dabei zu unterscheiden zwischen Ländern, die ihre Antiterrorkapazität aufstocken wollen, jedoch nicht in der Lage dazu sind, und solchen Staaten, denen ein Kapazitätsaufbau zwar möglich wäre, sie jedoch keine Veranlassung dazu sehen. *Rosand* geht davon aus, dass vor allem Entwicklungsländer nicht die notwendigen Kapazitäten besitzen, das Vermögen von Terroristen einzufrieren, ihr eigenes Bankensystem zu überwachen und die Bewegung von terroristischen Gruppierungen zu unterbinden.³²⁸ Ursachen für ein ungenügendes Engagement von Staaten der zweiten Kategorie können vielfältig sein. Die in dieser Arbeit dargestellte Problematik einer einheitlichen Terrorismusdefinition auf Grund verschiedener moralischer Ansichten kann zu einer Abwehr-

³²⁸ *Rosand*, *Journal of Conflict & Security Law* 2006 (Fn. 200), S. 399 (404).

haltung gegenüber multinationalen Verpflichtungen führen.³²⁹ Des Weiteren halten es einige Staaten für ausreichend, mit ihren regionalen Staatengemeinschaften zusammen zu arbeiten, da in deren Geflecht noch am ehesten von Einigkeit in Grundfragen zur Terrorismusproblematik zu rechnen ist.³³⁰ Eine dritte mögliche Ursache könnte die Unübersichtlichkeit des UN-Systems aus der Perspektive einzelner Länder sein. An den Länderbesuchen zur Evaluierung des Implementierungsstandes der Rechtsinstrumente nehmen die verschiedenen Ausschüsse der Vereinten Nationen sowie anderer internationaler und regionaler Organisationen teil. Nicht zuletzt die Tatsache, dass bestimmte Regierungen die Befürchtung haben, selbst zur Zielscheibe terroristischer Gewalt zu werden, kann hinderlich für eine stärkere internationale Kooperation sein.³³¹ Bezüglich der Einstellung zur Kompetenz des UN-Sicherheitsrates als „Weltgesetzgeber“ kann man davon ausgehen, dass eine ablehnende Haltung entsprechender Befugnisse auch zu einem geringeren Engagement bei der Umsetzung von UN-Maßnahmen führt. Doch auch die Staaten, welche eine Legislativbefugnis des Sicherheitsrates ablehnen, zeigen eine gewisse Kooperationsbereitschaft mit den Vereinten Nationen im Bereich der Terrorismusbekämpfung.³³²

2. „Unberechenbarkeit“ des Terrors

Wenn man terroristischer Gewalt das Merkmal der Unberechenbarkeit zuordnet, erscheint die Ausrichtung entsprechender Bekämpfungsstrategien ein schwieriges Unterfangen zu sein.³³³ Mit diesem Problem

³²⁹ *Marschik*, The Security Council's role: Problems and Prospects in the Fight against Terrorism, in: Nesi (Hrsg.) (Fn. 60), S. 69 (71).

³³⁰ *Rosand*, in: Nesi (Hrsg.) (Fn. 76), S. 81 (83).

³³¹ *Wüstenhagen*, in: von Schorlemer (Hrsg.) (Fn. 58), S. 101 (143).

³³² *Neusüß* (Fn. 51), S. 326.

³³³ Zum Ansatz des Terrorismus als unberechenbare und willkürliche Gewalt siehe: *Schulte* (Fn. 230), S. 21.

sind neben den Regierungen der Staatengemeinschaft auch die Vereinten Nationen selbst konfrontiert. Diese Aussage soll an einem Beispiel aus dem Jahre 2009 verdeutlicht werden. In der Globalen Antiterrorismusstrategie der Vereinten Nationen wird betont, dass auch andere Bereiche innerhalb des eigenen Systems auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ausgerichtet werden müssen.³³⁴ Die *United Nations Assistance Mission Afghanistan* soll den Friedens- und Stabilisierungsprozess des Landes fördern, indem die Regierung bezüglich der Kooperation mit der *International Security Assistance Force (ISAF)*, der Bekämpfung von Korruption und weiteren innen- und außenpolitischen Fragen unterstützt wird.³³⁵ Ende Oktober 2009 starben bei einem Anschlag auf das Gästehaus der Vereinten Nationen in Kabul fünf ausländische UN-Mitarbeiter, woraufhin 600 Mitarbeiter der Mission außer Landes gebracht wurden.³³⁶ Dabei ist der Gewaltanstieg gegen Feldpersonal der Vereinten Nationen in Interventionsgebieten längst kein unbekanntes Phänomen, wobei sich als Hauptursachen die steigende Anzahl an Missionen, eine zunehmende Wahrnehmung der Organisation als Geißel westlichen Einflusses sowie das reformbedürftige Sicherheitsmanagement ausmachen lassen.³³⁷ Ein Rückzug aus Afghanistan wegen der Furcht vor unberechenbarer Gewalt wirkt folglich der Strategie entgegen, bei welcher auf Stabilisierung und Bekämpfung der Wurzeln des Terrorismus gesetzt wird.

³³⁴ Siehe hierzu: Gliederungsziffer VI 3 dieses Beitrages.

³³⁵ <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742> (Abrufdatum: 20.11.2009).

³³⁶ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,659493,00.html> (Abrufdatum: 20.11.2009).

³³⁷ Heupel, Schutz für die Beschützer, Vereinte Nationen 2009, S. 104 (105).

3. Kompetenzüberlagerungen innerhalb der UN

Aktuell befassen sich insgesamt mehr als 20 UN-Institutionen in den verschiedensten Formen mit Aspekten der Terrorismusbekämpfung.³³⁸ Dabei kann es besonders zwischen den Nebenorganen des Sicherheitsrates zu Überschneidungen in der Aufgabenwahrnehmung kommen. Zwar ist jeder Ausschuss zur Überwachung seiner spezifischen Resolution verantwortlich, doch kann kein Bereich isoliert betrachtet werden. *Cortright* sagt zum Problem der konkurrierenden Antiterrorausschüsse:

*„Es gibt augenblicklich vier spezialisierte Sicherheitsratsgremien, die sich mit Antiterrorfragen beschäftigen: das CTC, das Al-Kaida und Taliban Überwachungsteam, das 1540 Komitee und die 1566 Arbeitsgruppe. Während die Mandate dieser Gremien voneinander unabhängig sind, haben sie auch überlappende Pflichten und Verantwortlichkeiten.“*³³⁹

Auswirkungen sich überschneidender Tätigkeiten waren besonders bei der Berichterstattung an das 1540-Committee zu erkennen, als nur 124 Erstrundenberichte zum Stand der Implementierung von Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen bei den Vereinten Nationen eingegangen sind, während noch alle Staaten einen ersten Bericht zu Resolution 1373 übermittelt hatten.³⁴⁰ Wichtig für Staaten ist zunächst, bei Bedarf technische Hilfe zu erhalten. Dies kann unter Umständen im Rahmen endloser Bürokratie und politischer Diskussionen der verschiedenen Ausschüsse untergehen. Dies beschreibt *Rosand* wie folgt:

„This goes for countries from the global South, which will continue to grow increasingly frustrated with a set of Council bodies that place a

³³⁸ *Rosand*, Journal of Conflict & Security Law 2006 (Fn. 200), S. 399 (406).

³³⁹ Wörtliches Zitat aus: *Cortright*, Zeitschrift für Wissenschaft und Frieden 2005 (Fn. 73), S. 26 (29).

³⁴⁰ *Rosand*, Journal of Conflict & Security Law 2006 (Fn. 200), S. 399 (411).

growing number of demands on under-resourced bureaucracies, without being able to provide them anything tangible, for example technical assistance. „³⁴¹

4. Optimierungsansätze

Die erkannten Defizite im Bereich der Organisation und Koordinierung aller UN-Antiterrormaßnahmen haben schon seit einiger Zeit den Ruf nach strukturellen Veränderungen laut werden lassen. So gab es bereits Diskussionen, ob die Einrichtung eines Hohen Kommissars für Terrorismusbekämpfung ein adäquates Mittel darstellen könnte, um bestehende Reibungsverluste zu minimieren.³⁴² Aber auch Vorschläge werden diskutiert, die eine komplette Umstrukturierung globaler Antiterrormaßnahmen in Aussicht stellen. Gemeint ist die Einrichtung einer globalen Antiterrorinstitution, welche verschiedene Gremien der Vereinten Nationen und anderer Organisationen unter einem Dach vereint. Das aktuelle Antiterrorregime des Sicherheitsrates mit seinen Unterausschüssen hat es verpasst, die Mittel zur Durchsetzung verpflichtender Beschlüsse der UN-Charta zu nutzen, wenn einzelne Staaten nur unzureichendes Engagement an den Tag gelegt haben.³⁴³ Des Weiteren ist das UNODC in Wien, das CTC sowie das CTED in New York beheimatet, was trotz moderner Kommunikationsmittel unserer Zeit nicht vergleichbar zu schnell organisierten Arbeitstreffen ist, um kurzfristig auf bestimmte Sachverhalte reagieren zu können. So ist ein Aufbau dieser neuen Antiterrorinstitution denkbar, die nicht unter dem Dach des Sicherheitsrates oder den Vereinten Nationen gesamt steht.³⁴⁴ Gleichwohl könnte eine starke Verbindung zum Sicher-

³⁴¹ Rosand, Journal of Conflict & Security Law 2006 (Fn. 200), S. 399 (420).

³⁴² Der Vorschlag zur Einrichtung des Amtes eines Hohen Kommissars zur Terrorismusbekämpfung kam u.a. von Costa Rica und der Schweiz. Siehe hierzu u.a.: Murthy (Fn. 205), S. 11.

³⁴³ Siehe hierzu: Gliederungsziffer VII 3 dieses Beitrages.

³⁴⁴ Rosand, Journal of Conflict & Security Law (Fn. 200), S. 399 (424).

heitsrat dafür sorgen, dass dessen Möglichkeiten im Falle der Notwendigkeit voll ausgeschöpft werden können. Dies würde einem möglichen Autoritätsverlust des Sicherheitsrates vorbeugen. Vorteilhaft wäre zudem, dass auch UN-skeptische Staaten wieder für transnationale Kooperation bereit stünden. Die Chance würde sich nochmals erhöhen, wenn alle regionalen Staatengemeinschaften in solch einer Einrichtung vertreten sein würden. Werden durch eine neue Organisationsstruktur Ressourcen frei, können auch neuere Themen wie die Nutzung des Internets oder Bioterrorismus international effektiver bearbeitet werden. Schwierig und langwierig könnte sich der Aufbauprozess mit unzähligen Verhandlungen zwischen den verschiedensten internationalen Organisationen darstellen. Grundvoraussetzung muss die Diskussionsbereitschaft einer Vielzahl von Staaten sein, die einer Modifizierung des bisher bestehenden Systems positiv gestimmt sind. Ob alle diese Maßnahmen letztendlich zum großen Ziel einer international konsensfähigen Terrorismusdefinition und damit zum Abschluss einer globalen Antiterrorismuskonvention führen würden, ist jedoch mehr als fraglich.

5. Zwischenergebnis

Erarbeitet wurden einige Problemstellungen und Möglichkeiten für deren Lösung innerhalb des UN-Systems. Jedoch ist festzustellen, dass eine Reform der Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen zeit- und kostenaufwendig erscheint. Somit kann nur eine starke internationale Allianz die Chance auf Veränderungen bieten. Zu vermeiden gilt es stattdessen, zukünftig weitere Ausschüsse ins Leben zu rufen, deren Verantwortlichkeit zu den bestehenden Einrichtungen in Konkurrenz steht. Die bestehenden Strukturen sollten auf ihre Effizienz hin evaluiert werden.

VIII. Resümee

Zielsetzung der Untersuchung war es, die Terrorismusbekämpfung im internationalen Rahmen darzustellen. Die Rolle der Vereinten Nationen und deren Beziehung zu anderen internationalen, regionalen und nationalen Institutionen galt es, zu betrachten. Das Problem einer globalen und tragfähigen Definition des Terrorismus wurde voran gestellt, da dies die Grundvoraussetzung für das Verständnis bestimmter Schwierigkeiten bei der Vorgehensweise der Vereinten Nationen ist. Bei der Darstellung der Schnittstellen zu anderen Organisationen hat sich gezeigt, dass ein gegenseitiger Nutzen vorhanden ist, teilweise jedoch auch ähnliche Maßnahmen ergriffen werden, die es in jedem Fall zu koordinieren gilt. Organisatorisch als auch instrumental hat sich das Antiterrorregime der Vereinten Nationen nach den Anschlägen auf das World Trade Center im Jahre 2001 verändert. Um diese Feststellung dem zu verdeutlichen, stand die Resolution 1373 des Sicherheitsrates im Mittelpunkt der Betrachtung. Die Implementierung in der Bundesrepublik Deutschland hat zum Teil in Eigeninitiative sowie teilweise durch den starken Einfluss der Europäischen Union als regionaler Staatengemeinschaft stattgefunden. Es lässt sich durchaus von einer vollständigen nationalen Umsetzung sprechen, die allen Verpflichtungen aus dem Rechtsinstrument der Vereinten Nationen entspricht. Kritischer Weise muss man an dieser Stelle jedoch feststellen, dass eine Gesamtbeurteilung des Erfolges der Resolution 1373 nur bedingt möglich erscheint. Dies folgt dem Umstand, dass dazu eine Vergleichsuntersuchung diverser Länder der Staatengemeinschaft unter Beachtung der jeweiligen strukturellen und politischen Voraussetzungen hätte vorgenommen werden müssen. Diese Arbeit versteht sich im Hinblick auf diese Tatsache als Anregung für zukünftige Untersuchungen. Die im letzten Kapitel erörterten aktuellen Problemstellungen haben gezeigt, dass durchaus Reformbedarf innerhalb des UN-Systems besteht, soll Erfolg auch in der Zukunft

nachhaltig gewährleistet werden. Jedoch sind bestimmte Komponenten, die das Phänomen Terrorismus kennzeichnen, nur sehr schwer berechenbar. Unter diesen Umständen sollten sich alle an der Bekämpfung dieser Form von Gewaltkriminalität beteiligten Personen und Institutionen darüber bewusst sein, dass mit einem Schlag wieder eine Stunde Null wie am 11. September 2001 beginnen kann.

Dritter Abschnitt

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität

Reto Jonkhans

Gliederung

Abstract

- I. Einführung
- II. Begriffsbestimmungen
- III. Bedeutsamkeit einer internationalen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität
- IV. UN-Organe und Unterorganisationen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität
 - 1. United Nations Office on Drugs and Crime
 - 2. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
 - 3. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice
- V. UN-Instrumente zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität
 - 1. Resolutionen
 - 2. Konventionen
 - 3. Protokolle
 - 4. Programme
 - 5. Initiativen und Maßnahmen
- VI. Schnittstellen zu anderen Institutionen

1. Internationale Behörden
 - a) Interpol
 - b) Europol
 - c) World Customs Organization
 2. Nationale Behörden
 - a) Bundeskriminalamt
 - b) Zollkriminalamt
 3. Kooperationen, Vernetzungen und Datensammlungen
 - a) Stability Pact Initiative against Organized Crime
 - b) International Organization for Migration
 4. Non-governmental Organisations
 - a) International Centre for the Prevention of Crime (ICPC)
 - b) Crime Stoppers International (CSI)
 5. Forschungseinrichtungen
 - a) The Jack and Mae Nathanson Centre on Transnational Human Rights, Crime and Security
 - b) International Association for the Study of Organized Crime
- VII. Unmittelbare Maßnahmen der Vereinten Nationen
1. Durchführung der Maßnahmen
 2. Kontrolle der Maßnahmen
- VIII. Nationale Umsetzung von UN-Resolutionen und Programmen
- IX. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei
- X. Aktuelle Problemstellungen für die UN bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität
1. Schwerpunktbereich Asien
 2. Schwerpunktbereich Afrika

3. Unterschiedliches Engagement der Mitgliedstaaten

XI. Optimierungsansätze

1. Weiterführende Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität
2. Beseitigung von Reibungsverlusten zwischen den verschiedenen Akteuren
3. Verbesserung der internationalen Kooperation
4. Stärkung der Rolle der Bundespolizei

XII. Resümee

Abstract

Die vorliegende Arbeit stellt die mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität betrauten Stellen der Vereinten Nationen und ihre Instrumentarien, um das Problem zu bewältigen, vor. Gleichmaßen werden die von den Vereinten Nationen ergriffenen Maßnahmen beleuchtet und ein Eindruck von den vielfältigen nationalen und internationalen Institutionen, die mit den Vereinten Nationen bei ihrem Vorhaben zusammenarbeiten, gegeben. In diesem Zusammenhang stellt die Ausarbeitung dar, welche Hürden die Vereinten Nationen im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität bewältigen müssen. Ferner wird die Mitwirkung der Bundespolizei auf internationaler Basis betrachtet und untersucht, ob die Rolle der Bundespolizei in diesem Bereich noch verstärkt werden kann. Darüber hinaus wird überlegt, mit welchen Möglichkeiten und Maßnahmen die Vereinten Nationen ihr Bestreben zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität weiter optimieren kann.

I. Einführung

Organisierte kriminelle Gruppierungen werden in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Der Schaden, den sie verursachen, ist jedoch immens. Die Sicherheitsbehörden stehen mit sehr professionell vorgehenden Kriminellen einer großen Herausforderung gegenüber. Die Gruppierungen beeinflussen Politik und Wirtschaft bis in höchste Ebenen und koordinieren ihre Machenschaften über die Staatsgrenzen hinweg. Die internationale Staatengemeinschaft hat mittlerweile erkannt, dass das Phänomen „Organisierte Kriminalität“ (OK) nur durch eine intensive Zusammenarbeit zu bekämpfen ist. Die Folgen der politischen Instabilität, welche die kriminellen Gruppierungen verursachen, veranlassen auch die Vereinten Nationen, im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität einzuschreiten. Ihnen ist es gelungen, ein Übereinkommen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität auf den Weg zu bringen, mit dem Ziel einen internationalen Standard in der Kriminalitätsbekämpfung in diesem Bereich zu erreichen. Dies ist ein Novum im Hinblick auf eine breit gefächerte vereinte internationale Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die bis dato nur durch vereinzelte Zusammenschlüsse punktuell bekämpft wurde. Eine sehr wichtige Rolle im Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität spielt das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Es wirbt in diversen Konferenzen um die Ratifizierung des Übereinkommens, welches mittlerweile durch mehrere Protokolle ergänzt wurde. Darüber hinaus bietet es Unterstützung auch im technischen Bereich an, um das Erreichen der internationalen Standards voranzutreiben. Die vorliegende Arbeit soll zeigen, wie intensiv die Bemühungen der Vereinten Nationen im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität sind. Neben dem UNODC werden noch weitere Institutionen vorgestellt, welche die Vereinten Nationen mit der Eindämmung der organisierten Kriminalität betraut haben sowie verschiedene Instrumentarien mit unterschiedlichen

Herangehensweisen der Vereinten Nationen. Zusätzlich zu dem großen eigenen Engagement, welches die Vereinten Nationen leisten, arbeiten sie mit einer Vielzahl von anderen Institutionen, wie zum Beispiel internationale Behörden und sogenannte Nichtregierungsorganisationen zusammen, um Synergieeffekte zu bilden. Durch die gemeinsame Arbeit ist das Sammeln von Informationen und die Erforschung der organisierten Kriminalität konzentriert und kann damit besser koordiniert werden. Die umfangreiche Zusammenarbeit der Organisationen und der daraus resultierende erhebliche Aufwand, der im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität erforderlich ist, soll ebenfalls mit dieser Diplomarbeit verdeutlicht werden. Weiterhin werden die konkreten Maßnahmen aufgegriffen, welche die Vereinten Nationen durchführen, um die Ursachen der organisierten Kriminalität unmittelbar zu vermeiden. Dies geschieht zum Beispiel indem Staaten, in denen das Strafverfolgungssystem und die Gesetze im Vergleich zu anderen Staaten noch nicht so fortschrittlich sind, unterstützt werden. Ferner ist es Ziel, die Bedeutung der Bundespolizei im Zusammenhang mit der internationalen Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu erwähnen. So sollen letztlich Verbesserungsansätze gefunden werden, die sowohl die Rolle der Bundespolizei im Kampf gegen Organisierte Kriminalität stärken können, als auch Optimierungsmöglichkeiten für die Vereinten Nationen selbst, um vorhandene Probleme zu lösen und eine noch effizientere Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu ermöglichen.

II. Begriffsbestimmungen

Damit im Folgenden die Bekämpfung der organisierten Kriminalität durch die Vereinten Nationen dargelegt werden kann, muss der Begriff Organisierte Kriminalität zunächst hinreichend bestimmt werden. Gemäß der in Deutschland gültigen Richtlinien für das Strafverfahren

und das Bußgeldverfahren ist Organisierte Kriminalität *„die von Gewinn- und/oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig*

- unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
- unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- unter Einflussnahme auf Politik, Massenmedien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken“.¹

Durch die zunehmende internationale Begehungsweise durch organisierte kriminelle Gruppierungen haben die Vereinten Nationen eine Basis geschaffen, um die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität auf internationaler Ebene zu bekämpfen.² Im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wird demnach festgelegt, dass eine organisierte kriminelle Gruppe wie folgt definiert wird:

„Eine strukturierte Gruppe von drei oder mehr Personen, die eine gewisse Zeit lang besteht und gemeinsam mit dem Ziel vorgeht, eine oder mehrere schwere Straftaten oder in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebene Straftaten zu begehen, um sich unmittelbar oder einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen“.³

Damit haben die Vereinten Nationen eine Grundlage geschaffen, um für alle Staaten, die das Übereinkommen ratifizieren, eine Richtlinie für die Definition der Organisierten Kriminalität zu geben. Zur Abgrenzung und weil zwischen beiden Verbrechensformen zunehmend

¹ 1990/RiStBV 1991.

² Southwell, Geschichte des organisierten Verbrechens, 2007, S. 6.

³ Art. 2 S. 1a Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität vom 15.11.2000.

Schnittstellen entstehen, ist ferner der Begriff des Terrorismus zu definieren. Zunächst gibt es von offizieller Stelle her keine eindeutige Definition, die Terrorismus umschreibt. Der Autor Peter Waldmann versteht unter Terrorismus „planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund. Die Anschläge sollen allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft erzeugen.“⁴ Nach einer anderen Definition wird Terrorismus eingesetzt, um eine „massive psychologische Wirkung auf das gesellschaftliche Umfeld auszuüben“.⁵ Wenn man schließlich diese Definitionen mit der Definition vergleicht, die die Vereinten Nationen für Organisierte Kriminalität erstellt haben, so lässt sich feststellen, dass terroristische Gruppen nicht das Ziel der unmittelbaren, finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteilsverschaffung verfolgen. Dass der Terrorismus keine Form der Organisierten Kriminalität ist, wird ebenfalls von den nationalen Behörden unterstrichen.⁶

Nichtsdestotrotz bewegen sich terroristische Gruppierungen oft auch im Bereich der organisierten Kriminalität, um die Finanzierung für ihre Aktivitäten sicherzustellen. Letztlich ist der Bereich der organisierten Kriminalität jedoch getrennt vom Terrorismus zu betrachten, obgleich enge Zusammenhänge erkennbar sind.⁷

⁴ Waldmann, Terrorismus und Bürgerkrieg: der Staat in Bedrängnis, 2003, S. 38. Siehe hierzu auch ausführlich: Beier „Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen – Implementierung der Resolution 1373 in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Bundespolizei“, Abschnitt II (in diesem Band).

⁵ Kemmesies, Zukunftsaussagen wagen: Zwischen Verstehen und Erklären – Methodologische und theoretische Notizen zur Prognoseforschung im Phänomenbereich Extremismus/Terrorismus, in BKA (Hrsg.), Terrorismus und Extremismus – der Zukunft auf der Spur, 2006, S.11.

⁶ BKA (Hrsg.), Lagebild Organisierte Kriminalität 2000 Bundesrepublik Deutschland – Kurzfassung, 1. Aufl., 2001, S. 14.

⁷ Wüstenhagen, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Versuch einer Chronologie, in von Schorlemer (Hrsg.), „Praxishandbuch

III. Bedeutsamkeit einer internationalen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Wenn man von einer Bekämpfung der organisierten Kriminalität durch die Vereinten Nationen spricht, ist vermutlich die erste Frage, die man sich stellt, warum es gerade so wichtig ist, die Organisierte Kriminalität auf internationaler Ebene zu bekämpfen. Dies lässt sich durch eine Betrachtung der erhobenen statistischen Daten des Bundeskriminalamts erkennen. Im Jahr 2008 wiesen 504 der insgesamt 575 in Deutschland durchgeführten Ermittlungsverfahren gegen Organisierte Kriminalität internationalen Bezug auf. Internationaler Bezug liegt dann vor, wenn mindestens ein Tatort im Ausland liegt. Dies entspricht 87,7% der OK-Verfahren im untersuchten Jahr.⁸ Bei Beginn der Erstellung des Bundeslagebildes 1991, wies der Anteil der Verfahren mit internationaler Täterbeteiligung noch einen Wert von 47,1% auf.⁹

Diese Entwicklung lässt erkennen, dass Organisierte Kriminalität nicht bei der eigenen Staatsgrenze aufhört, sondern ein internationales Agieren der organisierten Tätergruppierungen stattfindet. Diese Entwicklung ist daher kein lokales, sondern vielmehr ein weltweites Problem.¹⁰ Ohnehin ist die Bekämpfung der organisierten Kriminalität an sich schon eine große Herausforderung für die Ermittlungsbehörden.

UNO – Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen“, 2003, S.133.

⁸ BKA (Hrsg.), Organisierte Kriminalität Bundeslagebild 2008 – Pressefreie Kurzfassung, 1. Aufl., 2009.

⁹ Droste, Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Kampf gegen Organisierte Kriminalität, 2002, S. 5.

¹⁰ Droste (Fn. 9), S. 135 sowie Markina, Organisierte Kriminalität: eine globale Betrachtung, in Edelbacher (Hrsg.), Organisierte Kriminalität in Europa, 1998, S. 95.

den.¹¹ Nicht zuletzt erschweren die Entwicklungen auf dem Kommunikationssektor, welche eine erleichterte und anonymere Kommunikation ermöglichen, die Aufklärung von organisierten kriminellen Gruppierungen.¹² Möchte man folglich eine erfolgreiche Bekämpfung der organisierten Kriminalität erreichen, so kann nur eine Kooperation mit anderen Staaten zum gewünschten Ziel beitragen.¹³

IV. UN-Organe und Unterorganisationen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Damit die Vereinten Nationen die Organisierte Kriminalität bekämpfen und die Kooperation zwischen den einzelnen Staaten fördern können, ist ein organisatorischer Aufbau hierfür erforderlich. Es werden zunächst die von den Vereinten Nationen geschaffenen Institutionen vorgestellt, die sich mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität befassen.

1. United Nations Office on Drugs and Crime

Das United Nations Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, UNODC) ist eine Abteilung des UN-Sekretariats und wurde 1997 als Zusammenschluss

¹¹ *Sieber*, Gefahren und Präventionsmöglichkeiten im Bereich der internationalen Organisierten Kriminalität, in *Sieber* (Hrsg.), Internationale Organisierte Kriminalität, 1997, S. 275.

¹² *Plywaczewski*, Die Organisierte Kriminalität: Eine Weltperspektive, in *Edelbacher* (Hrsg.), (Fn. 10), S. 205.

¹³ *Markina*, (Fn. 10), S. 98.

aus dem Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen und dem Zentrum für Internationale Verbrechensbekämpfung gegründet.¹⁴

Es finanziert sich zu 90% aus freiwilligen Beitragsleistungen.¹⁵ Die drei Schwerpunktaufgaben des UNODC sind:

- Erforschung und Analyse des Drogen- und Verbrechensvorkommens, mit dem Ziel das Wissen und Verständnis hierüber zu verbessern sowie Nachweise für Richtlinien und operative Entscheidungen aufzubereiten,
- Unterstützung der Staaten bei der Ratifizierung und Implementierung der internationalen Verträge sowie bei der Abwicklung der nationalen Gesetzgebung in Zusammenhang mit Drogen, Verbrechen und Terrorismus. Aber auch die Einrichtung von Stellen und substantiellen Diensten für die regierenden Organe der Vertragsstaaten,
- Fachbasierte technische Kooperationsprojekte zur Steigerung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung illegaler Drogen, des Verbrechens und des Terrorismus.¹⁶

Mit diesen Aufgaben bezeichnet sich das UNODC als weltweit führend im Kampf gegen das internationale Verbrechen und die Drogenbekämpfung.¹⁷ Dies zeigt, dass das UNODC eine wichtige Institution der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist. Der Hauptsitz des UNODC befindet

¹⁴ Dokument der 51. Sitzung der Generalversammlung, A/51/950 vom 14.07.1997.

¹⁵ Dokument der Statistikabteilung der Vereinten Nationen: <http://unstats.un.org/unsd/accsub-public/docs/UNODC.pdf> (Abrufdatum: 08.12.2009).

¹⁶ UNODC (Hrsg.), Infobroschüre „Making the world safer from crime, drugs and terrorism“, 2007.

¹⁷ <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html> (Abrufdatum: 07.10.2009).

sich in Wien mit Verbindungsbüros in New York und Brüssel. Weiterhin unterhält es 51 Außenstellen.¹⁸ Insgesamt verfügt das UNODC über etwa 1.500 Mitarbeiter.¹⁹ Es untergliedert sich in vier Abteilungen: Die Abteilung für Operationen, die Abteilung für Vertragsangelegenheiten, die Abteilung für politische Analyse und öffentliche Angelegenheiten und die Abteilung für Management. Für die Jahre 2008 und 2009 verfügt das UNODC über ein Budget von insgesamt ca. 333,1 Mio. US-Dollar.²⁰

2. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute

Eine weitere Institution der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist das United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (Institut der Vereinten Nationen zur Erforschung überregionaler Verbrechen und des Justizwesens, UNICRI) und wurde 1968 gegründet, um staatliche wie auch nicht-staatliche Organisationen bei der Erstellung und Implementierung von Richtlinien und Normen, die sich mit Kriminalprävention und Strafrecht befassen, zu unterstützen.

Dies erfolgt durch Expertenberatungen, technische Unterstützung bei der Umsetzung der Richtlinien und Fachschulungen.²¹ Das UNICRI ist ein der Generalversammlung untergeordnetes Forschungs- und

¹⁸ <http://www.unodc.org/unodc/en/field-offices.html?ref=menutop> (Abrufdatum: 07.10.2009).

¹⁹ <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/employment.html> (Abrufdatum: 07.10.2009).

²⁰ Siehe hierzu: Präsentation des UNODC „FRMS presentation to the Working Group on Governance and Funding“ vom 11.09.2008, <http://www.unodc.org/documents/commissions/WG-GOVandFiN/WGGovFin-FRMS%20Presentation-DRAFT-11Sept08.pdf> (Abrufdatum: 30.11.2009).

²¹ <http://www.unicri.it/wwa/wwa.php> (Abrufdatum: 28.11.2009).

Trainingsinstitut²² und finanziert sich ausschließlich durch Spenden.²³ Der Hauptsitz befindet sich in Turin. Darüber hinaus leistet Italien auch den größten finanziellen Beitrag zur Unterstützung des UNICRI. Von dem Budget in Höhe von rund 32 Mio. US-Dollar, das dem UNICRI in den Jahren 2008 und 2009 zur Verfügung stand, steuerte Italien 36% bei.²⁴ Nachdem in der Mitte der 1990er Jahre die Vereinten Nationen erkannt hatten, dass die Entwicklung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität alarmierend ist, intensivierte das UNICRI seine Arbeit im Bereich der Analyse von diesem Kriminalitätsphänomen.²⁵ So erstellte das UNICRI Studien, unter anderem im Zusammenhang mit den vom UNODC gestarteten Programmen.

3. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice

Im Jahr 1991 entwickelte sich aus einer Ministerkonferenz in Versailles eine weitere Institution der Vereinten Nationen, die sich in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität engagiert. Die Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege, CCPCJ), als eine Unterabteilung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen, beschäftigt sich mit dem internationalen Vorgehen zur Bekämpfung des nationalen und grenzüberschreitenden Verbrechens.²⁶

²² Organigramm der Vereinten Nationen:
http://www.un.org/aboutun/chart_en.pdf (Abrufdatum: 08.12.2009).

²³ UNICRI (Hrsg.), Infobroschüre „unicri“,
http://www.unicri.it/wwd/UNICRI_brochure.pdf (Abrufdatum: 08.12.2009).

²⁴ Präsentation „The Five U.N. Research Institutes“ abrufbar unter
http://www.unicri.it/wwa/history/unicri_reform.php (Abrufdatum: 30. November 2009).

²⁵ http://www.unicri.it/wwa/history/1989_1999.php (Abrufdatum: 08.12.2009).

²⁶ <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/crime/dpi1642e.htm>
(Abrufdatum: 08.12.2009).

Darüber hinaus hält sie Konferenzen ab, um die Bedeutung des Strafrechts zum Erhalt des Lebensstandards zu verdeutlichen. Weiterhin ist die CCPCJ beauftragt, die Verbrechensverhütung, speziell in städtischen Bereichen, und die Effizienz und Gerechtigkeit der Strafverfolgungsbehörden zu verbessern sowie das Programm der Vereinten Nationen zur Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege zu überwachen.²⁷ Es verwaltet den Titel der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet. Lediglich die Mittel für die technische Unterstützung werden von dem UNODC verwaltet.²⁸ Die Kommission besteht aus 40 Mitgliedstaaten, die vom Wirtschafts- und Sozialrat für drei Jahre in die Kommission gewählt werden.²⁹ Durch die Beobachtungsfunktion über das Programm der Vereinten Nationen zur Verbrechensverhütung, leistet das CCPCJ einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, da in den Sitzungen der Kommission neue Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf den Weg gebracht werden können.

V. UN-Instrumente zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Die Vereinten Nationen haben auf institutioneller Basis Voraussetzungen geschaffen, die diese in die Lage versetzen bei der Bekämpfung des internationalen Verbrechens, insbesondere der organisierten Kriminalität, handlungsfähig zu sein. Jedoch bedarf es konkreter Möglichkeiten für die Vereinten Nationen, um eine Grundlage zu erhalten,

²⁷ Siehe hierzu Bericht der CCPCJ zu ihrer 18. Sitzung E/2009/30, S. 3 ff.

²⁸ <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/index.html>
(Abrufdatum: 08.12.2009).

²⁹ http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ_session19/CCPCJ_Membership_2010_rev.pdf
(Abrufdatum: 08.12.2009).

damit die organisierte Kriminalität wirksam bekämpft werden kann. Hierzu haben die Vereinten Nationen einige Instrumente eingerichtet, die die Problembewältigung dieses Kriminalitätsbereichs ermöglicht. Diese Instrumentarien gilt es nun festzustellen und näher zu betrachten.

1. Resolutionen

Als ein Instrument der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität kommen Resolutionen in Betracht. Resolutionen können von einigen Hauptorganen der Vereinten Nationen erlassen werden. Jedoch haben nur die Resolutionen des Sicherheitsrates bindenden Charakter.³⁰ Die Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC) sind als Empfehlung an die Mitgliedstaaten zu werten.³¹

Die Aufgaben des Sicherheitsrates umfassen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, was bedeutet, dass die Resolutionen des Sicherheitsrats sich somit überwiegend mit friedenssicherenden Maßnahmen sowie Terrorismusbekämpfung befassen.³²

Der Wirtschafts- und Sozialrat hingegen trifft Resolutionen, die auch die Organisierte Kriminalität thematisieren. Ein Beispiel für eine Resolution mit Bezug zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität stellt die ECOSOC Resolution 2007/12 dar. Sie ist eine Art Strategiepapier des UNODC für den Zeitraum von 2008 - 2011. Das UNODC wird seinen Schwerpunkt demnach auf die Entwicklung und Internationalisierung von Rechtsgrundsätzen und Richtlinien sowie Analysen von aktuellen Entwicklungen setzen. In diesem Zusammenhang will

³⁰ Art. 25 UN-Charta, siehe hierzu jedoch *Unser*, Die UNO, 7. Auflage, 2004, S. 103 f.

³¹ Art. 62 Abs. 2 UN-Charta, *Unser* (Fn. 30), S. 139.

³² Art. 24 UN-Charta.

das UNODC bei der Thematik Rechtsgrundsätze die Ratifizierung und Implementierung der relevanten Konventionen und Protokolle vereinfachen und vorantreiben. Weiterhin soll die internationale Kooperation in Verbrechenangelegenheiten verbessert werden, indem mehr Kapazitäten in den Mitgliedstaaten geschaffen und für diese bereitgestellt werden sollen. Zusätzlich soll die jeweilige nationale Strafrechtspflege effektiver gestaltet werden, damit ein einheitlicher Standard innerhalb der Vereinten Nationen erreicht werden kann. Im Bereich Terrorismus sieht das UNODC eine verstärkte Beachtung der relevanten Protokolle gegen den internationalen Terrorismus durch die Mitgliedstaaten vor. Darüber hinaus soll das Wissen in diesem Phänomenbereich, zum Beispiel durch das Halten von Seminaren, vergrößert und vereinheitlicht werden.³³ Durch verbesserte wissenschaftliche und kriminaltechnische Kapazitäten sollen in den Mitgliedstaaten international anerkannte Standards erreicht werden. Zusätzlich soll der Nutzen von Informationen und Datenmaterial, mit Unterstützung des UNODC, den Staaten zugänglich gemacht werden.³⁴ Letztlich erhält das UNODC durch diese Resolution ein umfassendes Strategiepapier für die zukünftige Bekämpfung des internationalen Verbrechens. Es kann seine führende Rolle in diesem Bereich damit ausbauen und vor allem die Organisierte Kriminalität intensiver bekämpfen.

2. Konventionen

Neben der Möglichkeit Resolutionen zu verabschieden, können die Vereinten Nationen Konventionen auf den Weg bringen. Diese werden vom jeweiligen Mitgliedstaat auf freiwilliger Basis ratifiziert. Dies ist eine weitere Möglichkeit der Vereinten Nationen, um eine einheitliche Anwendung des in der Konvention beinhalteten Themengebietes zu erreichen. Als sogenannten Meilenstein in der internatio-

³³ ECOSOC Resolution 2007/12, Gliederungsziffer B.11.1.

³⁴ ECOSOC Resolution 2007/12, Gliederungsziffer B.11.2.

nen Bekämpfung gegen die Organisierte Kriminalität kann man die Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, auch Palermo-Konvention genannt, erkennen.³⁵ Das UNODC selbst bezeichnet diese Konvention als das Hauptinstrument gegen Organisierte Kriminalität auf internationaler Ebene.³⁶

Sie ist am 29. September 2003 in Kraft getreten und soll dazu beitragen, dass die Staaten enger zusammenarbeiten, um die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Die Unterzeichner verpflichten sich, folgende Delikte unter Strafe zu stellen: Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe, Geldwäsche, Korruption und Justizbehinderung. Darüber hinaus schreibt die Konvention im Bereich Geldwäsche und Korruption bestimmte Maßnahmen vor.

So muss der unterzeichnende Staat zur Bekämpfung der Geldwäsche ein innerstaatliches Regulierungs- und Aufsichtssystem, vor allem für Geldinstitute schaffen. Ferner ist eine Zentralstelle zu benennen, welche die gesammelten Daten analysiert sowie verwertet und die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen die Geldwäsche damit erleichtert. Weiterhin ist die Zusammenarbeit zwischen den Justiz-, Strafverfolgungs-, und Finanzregulierungsbehörden nicht nur auf nationaler, sondern auch auf globaler Ebene auszubauen. Der unterzeichnende Staat hat überdies Maßnahmen in Betracht zu ziehen, um die grenzüberschreitenden Bewegungen von Bargeld und Wertpapieren zu überwachen.³⁷ Rechtmäßige Bewegungen von Bargeld und Wertpapieren dürfen dabei jedoch nicht behindert werden. In Bezug auf Korruption hat der Staat Maßnahmen, sowohl gesetzgeberisch, wie auch verwaltungstechnisch, zu treffen, um die Integrität von

³⁵ Siehe hierzu: Resolution der Generalversammlung A/RES/55/25.

³⁶ <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html> (Abrufdatum: 27.10.2009).

³⁷ Siehe hierzu: *Minejew*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als ein Mittel zur Terrorismusfinanzierung, Gliederungsziffer IV. 3. b) (in diesem Band).

Amtsträgern zu fördern, Korruption zu verhüten und Korruptionsdelikte zu ahnden. Die Behörden, die mit der Verhütung und Ahndung von Korruption betraut sind, sind zudem mit ausreichender Unabhängigkeit auszustatten, damit eine Beeinflussung und damit letztlich die Förderung von Korruption ausgeschlossen wird.³⁸ Über die Kriminalisierung der Delikte und die Maßnahmenenergreifung hinaus regelt das Übereinkommen die Einziehung von Erträgen aus den Straftaten und von den Gegenständen, die zur Straftatbegehung genutzt wurden.³⁹ Die Konvention umfasst des Weiteren Regelungen zum Zeugen- und Opferschutz. Jeder Zeuge soll demnach Schutz vor Vergeltung und Einschüchterung erhalten, indem der betreffende Zeuge zum Beispiel umgesiedelt wird, die Identität geheim gehalten wird oder eine alternative Form der Zeugenaussage anstelle des Erscheinens vor Gericht ermöglicht wird. Im Rahmen des Opferschutzes sollen die Opfer die gleichen Rechte wie bei dem Zeugenschutz erhalten. Zusätzlich soll den Opfern Zugang zu Entschädigungen und Rückerstattungen gewährt werden.⁴⁰ Eine Kronzeugenregelung wurde nach der Ratifizierung der Konvention ebenfalls getroffen. So soll Tätern die Möglichkeit gegeben werden, Strafmilderung zu erhalten, wenn sie für die Ermittlungsbehörden nützliche Informationen über die organisierte kriminelle Gruppe liefern können.⁴¹ Damit wurde ein wichtiges Instrument eingeführt, um die Organisierte Kriminalität besser bekämpfen zu können.⁴² Ein weiteres Augenmerk liegt auf den vielfältigen Mög-

³⁸ Art. 5-9, Art. 23 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

³⁹ Art. 12-14 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

⁴⁰ Art. 24 und 25 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

⁴¹ Art. 26 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

⁴² Siehe hierzu: *Jeßberger*, Kooperation und Strafzumessung: Der Kronzeuge im deutschen und amerikanischen Strafrecht, 1999, S. 25 ff., weiterhin *Mühlhoff / Mehrens*, Das Kronzeugengesetz im Urteil der Praxis, 1999;

lichkeiten der Zusammenarbeit, welche die Konvention bietet: Bei der Strafverfolgung können die Staaten Täter an andere Staaten ausliefern sowie Einziehungen für andere Staaten durchführen und Strafverfahren an andere Staaten übertragen. Weiterhin sind die Staaten dazu angehalten, Rechtshilfe für andere Staaten zu leisten, wenn ein Straftatverdacht gemäß der Konvention besteht.⁴³ Zusammenfassend soll die Konvention erreichen, dass bestimmte Straftaten einheitlich von den unterzeichnenden Staaten unter Strafe gestellt werden. Durch den Austausch von Informationen, einer effektiven Zusammenarbeit und der verbesserten Nutzung von Synergieeffekten soll es gelingen, die Organisierte Kriminalität einzudämmen.

3. Protokolle

Auf der Grundlage des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität besteht für die Vereinten Nationen die Möglichkeit, dieses Übereinkommen mit Protokollen zu ergänzen.⁴⁴ Dadurch können erkannte Schwerpunkte der organisierten Kriminalität noch detaillierter vertraglich geregelt werden. Die Vereinten Nationen haben das Übereinkommen bislang mit drei Zusatzprotokollen ergänzt: Das Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/071/14077071.06.pdf> (Abrufdatum: 15.12.2009).

⁴³ Art. 13, 16, 18 und 21 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

⁴⁴ Art. 37 Abs. 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

Kinderhandels, und das Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen und den Handel damit.⁴⁵

Im Protokoll gegen die Schleusung soll speziell die Schleusung von Migranten unter Strafe gestellt werden. Weiterhin beinhaltet es diverse Maßnahmen zur Bekämpfung speziell der Schleusung von Migranten auf dem Seeweg. So ist es möglich, dass ein Vertragsstaat ein Schiff unter der Flagge eines anderen Vertragsstaates, nach Genehmigung des Flaggenstaates, durchsuchen kann und gegebenenfalls Folgemaßnahmen ergreifen kann, sobald der Verdacht der Schleusung besteht.⁴⁶

Mit dem Protokoll gegen Menschenhandel soll eine internationale Bestrafung von Menschenhandel stattfinden. In erster Linie soll mehr Hilfe und Schutz für Opfer des Menschenhandels unternommen werden, um unter anderem zu gewährleisten, dass ein Opfer des Menschenhandels wieder in den letzten Staat zurückkehren kann, in dem sich dieses Opfer legal aufgehalten hat. Zusätzlich erklären sich die Vertragsstaaten bereit, diverse Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels durchzuführen, mit den anderen Vertragsstaaten Informationen auszutauschen und ihre Ausbildung bzgl. der Verhütung des Menschenhandels voranzutreiben.⁴⁷

Auch nach dem Protokoll gegen unerlaubten Waffenhandel soll eine verstärkte internationale Zusammenarbeit stattfinden. Zunächst soll die unerlaubte Herstellung und der Handel von Schusswaffen und den

⁴⁵ Die drei Protokolle werden im Folgenden bezeichnet als „Protokoll gegen Schleusung“, „Protokoll gegen Menschenhandel“ und „Protokoll gegen unerlaubten Waffenhandel“.

⁴⁶ Art. 8 des Protokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

⁴⁷ Art. 9 des Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

dazugehörigen Teilen sowie unerlaubte Veränderungen an den Kennzeichnungen von Waffen unter Strafe gestellt werden. Das Protokoll schreibt den Staaten vor, die hergestellten Waffen zu registrieren und eine einzelne Waffe damit mindestens zehn Jahre lang identifizieren zu können. Darüber hinaus ist jede Waffe so zu kennzeichnen, dass Hersteller und Herstellungsland zu bestimmen sind. Beim Handel von Waffen wird ein Lizenzsystem, sofern es noch nicht existiert, geschaffen, sodass für jede Ein- und Ausfuhr eine Genehmigung vorliegt.⁴⁸ Die internationale Zusammenarbeit wird insofern gewährleistet, dass die Staaten Informationen über sämtliche an der Waffenherstellung und dem Waffenhandel beteiligte Firmen austauschen. Weiterhin werden Informationen über die organisierten kriminellen Gruppen und ihre Vorgehensweisen sowie Erfahrungen in Sachen Gesetzgebung und Maßnahmen ausgetauscht. Letztlich sollen die Vertragsstaaten sich gegenseitig technische Unterstützung leisten sowie Ausbildungsvorhaben durchführen, falls dies notwendig ist.⁴⁹ Mit diesen drei zusätzlichen Protokollen zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität haben die Vereinten Nationen den internationalen Standard in der Bekämpfung der Schleusungs-, Menschenhandels- und Waffendelikte angehoben, indem diese konkrete Maßnahmen mit den Protokollen ermöglicht haben und die internationale Zusammenarbeit auf dieser Grundlage intensiver durchgeführt werden kann. Damit schaffen die Vereinten Nationen in diesen Bereichen der organisierten Kriminalität eine bessere Voraussetzung, um diese erfolgreich zu bekämpfen.

⁴⁸ Art. 5-10 des Protokolls gegen unerlaubte Herstellung von Schusswaffen und den Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

⁴⁹ Art. 12-14 des Protokolls gegen unerlaubte Herstellung von Schusswaffen und den Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

4. Programme

Eine weitere Möglichkeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität nutzen die Vereinten Nationen durch das Durchführen von diversen Programmen. Hier leistet vor allem das UNODC maßgebliche Arbeit in der operativen Bekämpfung gegen Organisierte Kriminalität. So wurde mit Verhandlungsbeginn über die Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität das Programm gegen Organisierte Kriminalität im Jahre 1999 gestartet.⁵⁰ Die Zielsetzung ist sicherzustellen, dass sämtliche Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität ratifizieren und diese innerhalb des jeweiligen nationalen Rechts umsetzen, um auf internationaler Ebene gegen die Organisierte Kriminalität vorgehen zu können. Hierfür werden regionale Konferenzen abgehalten sowie technische Unterstützung gewährleistet. Als weiterer Punkt des Programms werden Personen der Strafverfolgung wie beispielsweise Ermittler, Richter oder Staatsanwälte umfangreich geschult. Ein zusätzlicher Schwerpunkt des Programms ist die Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Das UNODC stellt dafür eine Datenbank im Internet bereit, die sortiert nach Nationen über kriminelle Gruppierungen, die Gesetzgebung, Maßnahmen und die Vorgehensweise gegen die Organisierte Kriminalität aufklärt. Weiterhin bietet das UNODC eine Übersicht der mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität betrauten Stellen an, um den Kontakt zu diesen zu erleichtern. Darüber hinaus wird ein sogenannter „helpdesk“, ein Informations- und Betreuungsdienst im Internet, eingerichtet. Falls eine umfangreichere Hilfestellung erforderlich ist, werden kurzfristig angelegte praktische Betreuungsprojekte durchgeführt. In Staaten, in denen die Organisierte Kriminalität sehr hoch ist, werden spezielle Projekte zur technischen Unterstützung entwickelt und durchgeführt. Weiterhin werden vereinzelt Einschätzungen über das

⁵⁰ UNODC (Hrsg.), The Global Programmes – Update November 2003, 2003, S. 5.

regionale kriminelle Verbrechen unternommen.⁵¹ Wesentlich für den Erfolg dieses Programms ist die Aufrechterhaltung der internationalen Zusammenarbeit sowie die ständige Aktualisierung der Informationen über die Entwicklung der organisierten Kriminalität. Zur Umsetzung der Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wurden in den Anfangsjahren 2002 und 2003 allein insgesamt über 1.500 Personen der Strafverfolgung zur besseren Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgebildet.⁵²

Das UNODC führt zudem in Zusammenarbeit mit der World Customs Organization (Weltzollorganisation, WCO) das Containerkontrollprogramm durch. Die Staaten Ecuador, Senegal, Ghana und Pakistan sollen bei der Kontrolle von Schiffscontainern unterstützt werden, sodass effektiver gegen Drogenhandel und andere illegale Aktivitäten vorgegangen werden kann.

So werden an ausgewählten Häfen gemeinsame Kontrollstellen aufgebaut, an denen die verschiedenen Strafverfolgungsbehörden, wie Zoll und Polizei, zusammenarbeiten. Das Personal wird dafür in einem sechswöchigen Seminar speziell geschult. Hierbei liegt das Hauptaugenmerk auf den Möglichkeiten, die durch die internationalen Übereinkünfte geschaffen wurden.⁵³ Letztlich sollen die Personen der Strafverfolgungsbehörden besser gegen illegale Handelsaktivitäten vorgehen können, ohne dabei den legalen Handel einzuschränken. Dies soll durch besseres technisches Verständnis, engere Zusammenarbeit, Umsetzung moderner Kontrollmaßnahmen und Einweisung in die Arbeit der UNODC und der WCO erreicht werden. Die Möglichkeiten, welche die internationalen Übereinkünfte bieten, sollen dabei ebenfalls berücksichtigt werden. Damit ist eine weitere Möglichkeit

⁵¹ Siehe hierzu: Gliederungsziffer X. 1. und X. 2. dieses Beitrages.

⁵² UNODC (Hrsg.), The Global Programmes – Update November 2003, 2003, S. 7.

⁵³ WCO (Hrsg.), Infobroschüre „The UNODC-WCO Container Control Programme“, 2006.

zur intensiveren Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingeräumt worden.

5. Initiativen und Maßnahmen

Zusätzlich zu den Programmen führen die Vereinten Nationen Initiativen und Maßnahmen durch, um über das Problem der organisierten Kriminalität aufzuklären und weitere Verbesserungsmöglichkeiten der Bekämpfung zu erreichen. Anfang Juli 2009 starteten die Vereinten Nationen hierfür die Initiative gegen das Verbrechen in Westafrika.

Bei dieser Maßnahme arbeiten die Vereinten Nationen mit dem UNODC, der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), der Abteilung der Vereinten Nationen für Friedenssicherungseinsätze (DPKO), der Abteilung der Vereinten Nationen für politische Angelegenheiten (DPA), dem Büro der Vereinten Nationen für Westafrika (UNOWA) und Interpol zusammen.⁵⁴

Ein Bericht des Generalsekretärs über das Büro der Vereinten Nationen für Westafrika erschien zuvor am 19. Juni 2009, in dem ein verstärktes Engagement der Vereinten Nationen in dieser Region, unter anderem bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, angekündigt wurde.⁵⁵ Durch die Initiative gegen das Verbrechen in Westafrika soll die Organisierte Kriminalität und im Speziellen der Drogenhandel bekämpft werden. Gestartet wurde zunächst ein Pilotprojekt in den Staaten Guinea-Bissau, Sierra Leone, Liberia und Elfenbeinküste. So werden grenzüberschreitende Einheiten gegründet, welche die nationale Strafverfolgung stärken und Kapazitäten für die Informationsgewinnung schaffen. Dies ist ein Zeichen für das Erfor-

⁵⁴ <http://www.un.org/Depts/dpko/police/crime.shtml> (Abrufdatum: 08.11.2009).

⁵⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Office for West Africa vom 19.06.2009 (S/2009/332), 2009, Punkt 57.

dernis eines verstärkten Einschreitens gegen die Organisierte Kriminalität und das Verbrechen in der Region Westafrika.

Weiterhin wurde die „Aktion Blaues Herz gegen Menschenhandel“ gestartet. Diese Initiative soll das Bewusstsein der Menschen erweitern, gegen Menschenhandel vorzugehen und die Auswirkungen auf die Gesellschaft verdeutlichen. Das Ziel ist also, ähnlich einer Werbekampagne, die Menschen aufzuklären und Sympathien für den Kampf gegen Menschenhandel zu gewinnen. Als Symbol dient hierfür - vergleichbar mit der AIDS-Schleife - ein blaues Herz.⁵⁶

VI. Schnittstellen zu anderen Institutionen

Neben den Vereinten Nationen engagieren sich zahlreiche internationale und nationale Institutionen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Daraus resultieren Schnittstellen der Vereinten Nationen zu den anderen Institutionen, die für eine Zusammenarbeit genutzt werden können.

1. Internationale Behörden

a) Interpol

Auf dem Gebiet der Strafverfolgung findet schon seit vielen Jahren eine Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und Interpol statt. Ein formelles Übereinkommen zur Kooperation wurde im Jahr

⁵⁶ <http://www.unodc.org/blueheart/> (Abrufdatum: 09.12.2009).

1997 unterschrieben.⁵⁷ Die beiden Organisationen verfügen jeweils über einen Beobachterstatus in den entsprechenden Versammlungen.⁵⁸

Darüber hinaus sind weitreichende Überschneidungen in den Zielsetzungen der beiden Organisationen feststellbar. So verfolgten Interpol wie auch die Vereinten Nationen das Ziel der Verbrechensbekämpfung durch die internationale Gemeinschaft. Die verschiedenen Staaten werden für diese Zielerreichung unterstützt und es wird Hilfe bei der Implementierung der internationalen Übereinkünfte geleistet.

Eine Ausarbeitung für die gemeinsame Abwicklung von friedenssichernden Operationen wurde ebenfalls erstellt. Darüber hinaus wird eine gemeinsame Datenbank beider Institutionen in Zusammenhang mit Verbrechenangelegenheiten gepflegt. In Bezug auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist Interpol in der Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität namentlich erwähnt. Gemäß Art. 18 Abs. 13 der Konvention können Rechtshilfeersuchen, wenn sie nicht direkt an den Vertragsstaat gestellt werden, auch über Interpol gestellt werden. Der Vertragsstaat, der das Ersuchen stellt, hat also die Möglichkeit für die Koordinierung seines Rechtshilfeersuchens Interpol in Anspruch zu nehmen. Zur Verstärkung der Zusammenarbeit richtete Interpol zusätzlich im Jahr 2004 ein eigenes Büro bei den Vereinten Nationen in New York ein.⁵⁹ Ein Beispiel für die Zusammenarbeit von Interpol und den Vereinten Nationen stellt ein Übereinkommen zur Kooperation für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege im Kosovo im Jahre 2002 dar⁶⁰ sowie die Initiative zur Verbrechensbekämpfung in Westafrika, in der die

⁵⁷ <http://www.asil.org/rio/interpol.html> (Abrufdatum 8.11.2009).

⁵⁸ Art. 6 des Cooperation Agreement between the United Nations and the International Criminal Police Organization – Interpol 1997.

⁵⁹ <http://www.bka.de/profil/ikpo.pdf> (Abrufdatum: 11.12.2009).

⁶⁰ Memorandum of understanding between the International Crime Police Organization-Interpol and the United Nations Interim Administration mission in Kosovo on Co-operation in crime prevention and criminal justice, 2002.

Vereinten Nationen und Interpol gemeinsam mit anderen Organisationen agieren.⁶¹

Durch die Aufgabenwahrnehmung Interpols bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität besteht daher eine wichtige Partnerschaft zu den Vereinten Nationen.⁶²

b) Europol

Zwischen Europol und den Vereinten Nationen, im Speziellen dem UNODC, existiert seit März 2004 ein Übereinkommen, ähnlich dem Übereinkommen zwischen den Vereinten Nationen und Interpol.⁶³

In diesem Übereinkommen erklären sich die beiden Organisationen bereit Informationen und Entwicklungen auf dem Gebiet der gemeinsamen Arbeitsfelder auszutauschen. Weiterhin sollen sich beide Organisationen technische Hilfe leisten, falls dies erforderlich ist. Die Zusammenarbeit zwischen Europol und dem UNODC, basierend auf dem Übereinkommen, ist allerdings nicht im gleichen Maße intensiv, wie die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit Interpol. Dies lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass Europol regional auf das Gebiet der EU-Mitgliedstaaten beschränkt ist, diese weitestgehend über eine moderne Strafrechtspflege verfügen und somit weniger einer Unterstützung in technischer, wie auch fachlicher Hinsicht durch das UNODC benötigen. Die technische und fachliche Unterstützung wird den Staaten größtenteils von Europol selbst angeboten, was einerseits das Ziel von Europol ist und andererseits auf das Gebiet der EU-Mitgliedstaaten zugeschnitten ist. Vielmehr kann man den Umkehr-

⁶¹ Siehe hierzu: Gliederungsziffer V. 5. dieses Beitrages.

⁶² Siehe hierzu: *McClure*, Die Rolle Interpols bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, in Meier-Walser/Hirscher/Lange, Palumbo (Hrsg.), *Organisierte Kriminalität*, 1999, S. 376 f.

⁶³ Co-operation Agreement between the United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office.

schluss ziehen, dass durch den hohen Stand in der Strafrechtspflege seitens der EU-Mitgliedstaaten eine effiziente Unterstützung des UNODC in seinen Aufgaben direkt erfolgen kann. Dies ist nicht nur allein über die Zwischenstufe von Europol notwendig, da alle EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität ratifiziert haben und sich als Mitglieder der Vereinten Nationen damit unmittelbar an den Aktivitäten des UNODC beteiligen können.⁶⁴

c) World Customs Organization

Die World Customs Organization (Weltzollorganisation, WCO) entstand aus dem „Brüsseler Zollrat“, der 1952 gegründet wurde.⁶⁵ Die Ziele der Weltzollorganisation sind die Erreichung einheitlicher globaler Standards in Zollangelegenheiten sowie die Vereinfachung und Kompatibilität der Zollmechanismen. Darüber hinaus soll die grenzüberschreitende Kriminalität, wie Schmuggel und Produktpiraterie eingedämmt werden.⁶⁶ Es sind bei der Weltzollorganisation insgesamt 176 Staaten beteiligt.⁶⁷ Aufgrund dieser Größenordnung und der Übereinstimmung der Ziele zur Vereinfachung der Kooperation zwischen den Staaten ist genügend Raum für eine Kooperation mit den Vereinten Nationen vorhanden. Insbesondere mit dem UNODC findet eine rege Kooperation auf dem Gebiet zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität statt. Das Containerkontrollprogramm wird zum Beispiel gemeinsam mit dem UNODC und verschiedenen ande-

⁶⁴ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist.html> (Abrufdatum: 09.11.2009).

⁶⁵ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Infobroschüre „Weltweit handeln“, 2006, S. 9.

⁶⁶ http://www.wcoomd.org/home_about_us.htm (Abrufdatum: 25.11.2009).

⁶⁷ Stand: 18.11.2009.

ren Organisationen durchgeführt.⁶⁸ Hinzu kommt der regelmäßige Austausch von Informationen und Entwicklung neuer Strategien auf Konferenzen. So fand in diesem Jahr erstmalig eine Konferenz vom 17.-18. November in Wien statt, um Strategien für die Unterbindung und Bekämpfung des illegalen Handels mit Wildtieren und -pflanzen zu entwickeln. Auf Grund der Größe und der sich überschneidenden Zielsetzungen der beiden Organisationen ist großes Potential für eine Zusammenarbeit vorhanden. Durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit und vermehrt kooperative Projekte können die Ressourcen und das Wissen der einzelnen Fachgebiete gebündelt werden.

2. Nationale Behörden

a) Bundeskriminalamt

Im Zusammenhang mit den Schnittstellen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zwischen den Vereinten Nationen und Behörden auf nationaler Ebene ist das Bundeskriminalamt (BKA) zu erwähnen. Es ist in Deutschland die Zentralstelle für diverse Fachbereiche und koordiniert die Verbrechensbekämpfung in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern. Weiterhin übernimmt es die Ermittlungen in bestimmten, besonders schwerwiegenden Kriminalitätsgebieten, ebenfalls mit Auslandsbezug.⁶⁹ Die Abteilung „Schwere und Organisierte Kriminalität“ (SO) des BKA befasst sich eigens mit schwerer und organisierter Kriminalität. Durch die Zentralstellenfunktion des BKA entsteht eine enge internationale Zusammenarbeit, da es eine wichtige Schnittstelle zwischen den Landespolizeibehörden und dem Ausland ist. Dies spiegelt sich allein schon in der gesetzlichen Rege-

⁶⁸ Pressemitteilung der Weltzollorganisation vom 22.10.2004 <http://www.wcoomd.org/press/default.aspx?lid=1&id=74> (Abrufdatum: 11.12.2009).

⁶⁹ § 4 BKAG.

lung des BKA wider.⁷⁰ Durch die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen, wie Europol und Interpol, entstehen Schnittstellen auch mit den Vereinten Nationen, die wiederum vor allem mit dem UNODC gegen Organisierte Kriminalität bestehen. So wurde beim BKA auf Grund der internationalen Anforderungen eine sogenannte „Financial Intelligence Unit“ zur besseren Bekämpfung der Geldwäsche eingerichtet⁷¹, deren Aufbau international vom UNODC gefördert und unterstützt wird. Die Zusammenarbeit mit dem UNODC erfolgt zudem im Bereich der Rauschgiftkriminalität, indem Informationen ausgetauscht und Bekämpfungskonzepte entwickelt werden. Das BKA unterstützt das UNODC bei seinen weltweiten Maßnahmen. Erst kürzlich richtete das BKA ein Führungskräfte-symposium für zentralasiatische Sicherheitsbehörden in Tadschikistan aus, um den Terrorismus und die organisierte Rauschgiftkriminalität dort besser bekämpfen zu können. An diesem Symposium nahm, neben diversen anderen internationalen Organisationen, auch das UNODC teil.⁷² Weiterhin werden auch Beamte des BKA auf Missionen der Vereinten Nationen, wie der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) geschickt, um diese zu unterstützen.⁷³

⁷⁰ §§ 3, 14, 15 BKAG.

⁷¹ <http://www.bka.de/profil/zentralstellen/fiu/fiu01.html> (Abrufdatum: 11.12.2009).

⁷² Pressemitteilung des BKA vom 28.10.2009 <http://www.bka.de/pressemitteilungen/2009/pm091102.html> (Abrufdatum: 03.12.2009); siehe hierzu ausführlich: *Minejew*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als ein Mittel gegen die Terrorismusfinanzierung, Gliederungsziffer V. 5. b) (in diesem Band).

⁷³ Pressemitteilung des BKA vom 20.11.2000 <http://www.bka.de/pressemitteilungen/2000/pm201100.html> (Abrufdatum: 01.12.2009).

b) Zollkriminalamt

Das Zollkriminalamt (ZKA) hat mit der Gruppe 3 eine eigene Unterabteilung für Zentralstellenaufgaben im Bereich der finanziellen Interessen der EU und Bekämpfung der organisierten Kriminalität.⁷⁴ In diesem Zusammenhang arbeitet das ZKA auf internationaler Ebene mit anderen Behörden zusammen, um die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Unter anderem bezieht sich die internationale Zusammenarbeit auf das „Regional Intelligence Liaison Office“ (RILO) in Köln, Deutschland, welches regional für Westeuropa zuständig ist. Es stellt eines von elf weltweit verteilten Regionalbüros der WCO dar und erstellt z.B. Trendanalysen und Warnmeldungen. Hauptaufgabengebiete des ZKA sind die Unterstützung der regionalen Zollbehörden und die Durchführung von Analysen, welche der Serviceleistung der jeweiligen Mitgliedstaaten dienen.⁷⁵ Nach Beschluss der WCO 1989 wurde das europäische Informationssystem „BALKAN-INFO“ eingerichtet, welches die Bekämpfung des Rauschgifthandels im Balkan verbessern soll. *„80 Prozent des bei uns sichergestellten Heroins“*, so ZKA-Präsident Matthias, *„kommt von Afghanistan aus über diese Strecken nach Westeuropa“*.⁷⁶ Dies zeigt, dass die Bekämpfung des illegalen Heroinhandels auf der Balkan-Route notwendig ist. Über BALKAN-INFO werden Aufgriffs- und Hinweismeldungen, die den illegalen Heroinhandel betreffen, überprüft, erfasst, mit vorhandenen Informationen abgeglichen und schließlich ausgewertet an die Mitgliedstaaten weitergegeben. Interpol

⁷⁴ Zollkriminalamt (Hrsg.), Infobroschüre „Zollkriminalamt Entstehung und Auftrag“, 2007, S.19.

⁷⁵ http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/h0_zollfahndung/a0_zka/b0_int_zusammenarbeit/b0_rilo/index.html (Abrufdatum: 28.11.2009).

⁷⁶ ZKA-Präsident Karl-Heinz Matthias in Focus Nr. 37 vom 12.09.2005 (S. 66).

beteiligt sich ebenfalls an diesem Verfahren.⁷⁷ Als Mitglied der WCO gibt es somit Schnittstellen über die die weiterführende Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Kampf gegen Organisierte Kriminalität möglich ist.

3. Kooperationen, Vernetzungen und Datensammlungen

Zusätzlich zu internationalen und nationalen Behörden gibt es eine Vielzahl von anderen Institutionen, die sich mit dem Kriminalitätsphänomen der organisierten Kriminalität beschäftigen. Einige ausgewählte Institutionen sollen im Folgenden vorgestellt werden.

a) Stability Pact Initiative against Organized Crime

Im Jahr 1999 wurde der Stability Pact for South Eastern Europe (Stabilitätspakt für Südosteuropa, im Folgenden bezeichnet als Stabilitätspakt) eingerichtet. Ziel des Stabilitätspakts ist die Stabilisierung der Lage in den Balkanstaaten nach der Kosovo-Krise. Die Vereinten Nationen kooperieren im Rahmen dieses Stabilitätspaktes gemeinsam mit einigen Staaten und Organisationen. Neben anderen Initiativen wurde die Initiative gegen Organisierte Kriminalität eingeführt, die seit dem Oktober 2002 läuft.⁷⁸ Die Zielsetzung dieser Initiative ist die Stärkung der Balkanstaaten im Kampf gegen Organisierte Kriminalität. Zweimal im Jahr tagt ein Ausschuss unter Beteiligung der Vereinten Nationen, um Strategien und Konzepte zu erarbeiten. Mit diesem sollen Grundsteine für eine eigenständige Kriminalitätsbekämpfung in den Balkanstaaten gelegt werden. Hinzu kommt ein Sekretariat, welches

⁷⁷ http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/h0_zollfahndung/a0_zka/b0_int_zusammenarbeit/d0_balkan_info/index.html
(Abrufdatum: 11.12.2009).

⁷⁸ <http://www.stabilitypact.org/org-crime/default.asp>
(Abrufdatum: 12.12.2009).

die Aufgabe hat, diese Staaten in Rechtsfragen und Gesetzgebung zu beraten. Dadurch soll ein einheitliches Niveau im Vergleich zu den EU-Staaten zwecks Vorbereitung eines möglichen Beitritts in die Europäische Union erreicht werden. Überdies sollen zusätzlich internationale Standards implementiert werden. Weiterführend unterstützt es die Erforschung von modernen, auf die Region zugeschnittenen Bekämpfungsmöglichkeiten gegen die Organisierte Kriminalität. Im Februar 2008 wurde der Stabilitätspakt in den Regional Cooperation Council for South Eastern Europe (Kooperationsrat für Südosteuropa) überführt.⁷⁹ Dadurch tragen die Balkanstaaten nun eigenständig die Verantwortung für die Durchführung der Inhalte des Stabilitätspaktes.

b) International Organization for Migration

Die International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration, IOM) mit Sitz in Genf wurde im Jahr 1951 gegründet und bietet den Mitgliedstaaten Beratung und Unterstützung im Bereich Migration an. Hiermit soll vor allem illegale Migration vermieden werden, die zu den Tätigkeitsfeldern der organisierten Kriminalität gehört. Staaten, die Probleme mit illegaler Migration haben, werden besonders unterstützt.⁸⁰ Darüber hinaus bietet die IOM auch Unterstützung für die Migranten selbst an. Mit insgesamt 127 Mitgliedstaaten⁸¹ ist die IOM eine sehr große internationale Organisation, die mit diversen anderen internationalen Organisationen kooperiert. Gleich mehrere Organisationen der Vereinten Nationen befinden sich in Kooperation mit der IOM, wie zum Beispiel dem Entwicklungspro-

⁷⁹ http://www.rcc.int/index.php?action=page&id=2&link_id=6
(Abrufdatum: 10.11.2009).

⁸⁰ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/lang/en>
(Abrufdatum: 03.12.2009).

⁸¹ Stand: Dezember 2009.

gramm der Vereinten Nationen.⁸² Durch die umfangreiche Erfahrung, welche die IOM bereits in sämtlichen Feldern der Migration gemacht hat, bietet dies Schnittstellen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Bereich des Menschenhandels und verfügt damit über diverse Kooperationsmöglichkeiten. Auf Konferenzen, unter anderem initiiert von der UNODC, war die IOM ebenfalls beteiligt, um dort einen Erkenntnisaustausch zwischen den verschiedenen Organisationen zu ermöglichen.⁸³

4. Non-governmental Organisations

Die Vereinten Nationen arbeiten mit einer Vielzahl sogenannter „non-governmental organizations“ (Nichtregierungsorganisationen, NGO's) zusammen. Allein die elektronische Datenbank des UNODC umfasst nach eigenen Angaben über 2.500 NGO's, die in sämtlichen Bereichen mit dem UNODC kooperieren.⁸⁴ Aus diesem Grund werden hier nur einige ausgewählte NGO's dargestellt, die für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit von besonderer Bedeutung sind.

a) International Centre for the Prevention of Crime (ICPC)

Das International Centre for the Prevention of Crime (Internationales Zentrum für Verbrechensverhütung, ICPC) wurde 1994 gegründet und findet seinen Ursprung in einer vom Europarat initiierten Konferenz im Jahr 1986. Ergebnis dieser Konferenz war eine Hervorhebung der

⁸² http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/iomfolder_eng/members_observers_en.pdf (Abrufdatum: 12.12.2009).

⁸³ Bericht des UNODC über das „Donor Coordination Meeting“ am 17.09.2008 http://www.unodc.org/uzbekistan/en/news_and_events.html (Abrufdatum: 03.12.2009).

⁸⁴ <http://www.unodc.org/unodc/en/ngos/NGO-Database.html> (Abrufdatum: 24.11.2009).

Bedeutung eines vereinfachten Informationsaustauschs für die Verbrechensverhütung. In den Folgejahren fand das Projekt internationale Beachtung und die Vereinten Nationen unterstützten den Aufbau des ICPC.⁸⁵ Sitz des Zentrums ist Quebec, Kanada. Das ICPC versteht sich als internationales Forum, in dem Raum für einen Erfahrungsaustausch angeboten wird, aber auch Richtlinien und Programme zur Verbrechensverhütung verbessert werden sollen. Bei seiner Arbeit richtet es sich nach den Leitlinien der Vereinten Nationen zur Verbrechensverhütung⁸⁶ und hat dementsprechend Überschneidungen mit der Arbeit der Organisationen der Vereinten Nationen in diesem Bereich, wie dem UNODC. Durch die gemeinsamen Ziele und der Aufbauunterstützung der Vereinten Nationen kommt es zu einigen Kooperationsmöglichkeiten. So organisierten das UNODC und das ICPC auf dem jährlich stattfindenden Kongress der Vereinten Nationen zur Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege gemeinsame Workshops.⁸⁷

b) Crime Stoppers International (CSI)

Crime Stoppers International ist der Dachverband von den Crime-Stoppers-Programmen, die weltweit durchgeführt werden, um regional Programme gegen Verbrechen durchzuführen. Der Hauptsitz ist in Ontario, Kanada. Das erste Crime-Stoppers-Programm entwickelte sich aus einem bislang ungeklärten Mordfall. Ein Journalist wollte die Öffentlichkeit in die Aufklärung dieses Falles einbeziehen und stellte die Tat per Videokamera nach, um sie im Fernsehen zu zeigen. Durch

⁸⁵ http://www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=history (Abrufdatum: 24.11.2009).

⁸⁶ Vereinte Nationen (Hrsg.), Compendium of United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice, Punkt 40 Guidelines for the Prevention of Crime, 1992.

⁸⁷ http://www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=annual_colloquium (Abrufdatum: 12.12.2009).

anschließende Anrufe aus der Bevölkerung nach der TV-Ausstrahlung ist es gelungen, den Mordfall aufzuklären.⁸⁸ Seitdem ist das Hauptziel von Crime Stoppers, die Aufklärung von Verbrechen voranzutreiben. Hierzu sammelt die Organisation Informationen über kriminelle Aktivitäten und unterstützt die Ermittler bei der Aufklärung.⁸⁹ Durch die Aufklärung über die Verbrechen in der Bevölkerung und die Möglichkeit anonyme Hinweise zu geben, entsteht ein weiteres Hilfsmittel, um die Organisierte Kriminalität besser bekämpfen zu können, da die Aktivitäten organisierter krimineller Gruppierungen veröffentlicht werden. Darüber hinaus organisierte Crime Stoppers diverse Konferenzen und bringt die Zeitschrift „The Caller“ heraus.⁹⁰

5. Forschungseinrichtungen

a) The Jack and Mae Nathanson Centre on Transnational Human Rights, Crime and Security

Das Jack and Mae Nathanson Centre on Transnational Human Rights, Crime and Security ist ein Forschungszentrum der York Universität in Toronto, Kanada, und befasst sich mit Fachgebieten, die grenzüberschreitend Gesellschaft, Rechtssystem und Regierung stark verändern können. Dazu gehört auch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Hierzu führt es Forschungsprogramme und Projektinitiativen durch, die das Wissen in diesen Fachgebieten verbessern sollen. Darüber hinaus analysiert es die Zusammenhänge von Menschenrechten, Verbrechen und Sicherheitsangelegenheiten. Hierbei wird bedingt durch die große grenzüberschreitende Auswirkung der Schwerpunkt auf die Organisierte Kriminalität gelegt. So werden von dem Nathanson Centre Expertensitzungen organisiert, die auch die Arbeit der

⁸⁸ <http://www.c-s-i.org/OurHistory.aspx> (Abrufdatum: 25.11.2009).

⁸⁹ http://www.unodc.org/ngo/showSingleDetailed.do?req_org_uid=16346 (Abrufdatum: 25.11.2009).

⁹⁰ "The Caller", July 2009, Issue No. 1, Volume 34, S. 5.

Vereinten Nationen in den einzelnen Fachbereichen optimieren könnte.⁹¹

b) International Association for the Study of Organized Crime

Die International Association for the Study of Organized Crime (IASOC) wurde 1984 gegründet und hält Konferenzen über die neuesten Erkenntnisse und Forschungen im Bereich der organisierten Kriminalität ab. Das Management hat seinen Sitz im John Jay College of Criminal Justice in New York. Die IASOC bringt viermal im Jahr das Online-Journal „Trends in Organized Crime“ heraus, um so über die aktuellsten Ergebnisse der Forschung über Organisierte Kriminalität aufzuklären.⁹² Schnittstellen sind beispielsweise in der Möglichkeit gegeben, dass die Vereinten Nationen die Informationen des Online-Journals nutzen können und Beratungsleistungen der beteiligten Experten abrufen. Damit kann auf aktuelle Trends reagiert werden, um neue alternative Ideen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Erwägung ziehen zu können.

VII. Unmittelbare Maßnahmen der Vereinten Nationen

1. Durchführung der Maßnahmen

Die Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität bestehen schwerpunktmäßig aus Hilfestellung und Unterstützungsleistung für die einzelnen Staaten. Dies zeigt sich durch

⁹¹ Siehe hierzu: Pressemitteilung der York University vom 27.10.2009, <http://www.yorku.ca/mediar/archive/Release.php?Release=1768> (Abrufdatum: 29.11.2009).

⁹² <http://www.iasoc.net/> (Abrufdatum: 03.12.2009).

die Umsetzung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität und durch die Arbeitsfelder der verschiedenen Institutionen der Vereinten Nationen, die sich mit diesem Kriminalitätsbereich befassen. Das UNODC mit seinen Verbindungsbüros ist bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität ein wichtiger Akteur der Vereinten Nationen. Es stellt hierfür zunächst seit dem Jahr 2006 einen kontinuierlich aktualisierten Formularsatz bereit, um eine umfangreiche Einschätzung der Strafrechtspflegesysteme der Mitgliedstaaten durchführen zu können, das sogenannte „Criminal Justice Assessment Toolkit“.⁹³

Durch die öffentliche Bereitstellung können nicht nur Institutionen der Vereinten Nationen davon Gebrauch machen, sondern ebenfalls Regierungen und andere Organisationen. Mit Hilfe des Einschätzungsberichts soll zusätzlich ermittelt werden, in welchen Bereichen technische Hilfe erforderlich ist. Der Formularsatz gliedert sich in vier Schwerpunktbereiche: Polizeiarbeit, Justizgewährungsanspruch, freiheits-entziehende und nicht freiheitsentziehende Maßnahmen und überschneidende Bereiche. Darüber hinaus sind an entsprechenden Stellen internationale Normen und Richtlinien eingebettet, um einen Vergleich des internationalen Standards mit der vorherrschenden Situation zu ermöglichen.

Des Weiteren existiert eine Einheit gegen Organisierte Kriminalität („Anti-Organized Crime and Law Enforcement Unit“), die in die Abteilung des UNODC zur Bekämpfung illegalen Handels eingegliedert ist⁹⁴. Diese bietet technische Unterstützung für Polizisten an, die mit der Bekämpfung organisierter Kriminalität betraut sind.

⁹³ <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html> (Abrufdatum: 13.12.2009).

⁹⁴ <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/law-enforcement.html> (Abrufdatum: 22.11.2009).

Weiterhin werden die Staaten mittels einer computergestützten Fortbildung bei der Erstellung von Gesetzesentwürfen gemäß internationalen Standards und Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Grenzkontrollbehörden unterstützt. Analysen zur Entwicklung der organisierten Kriminalität im Bereich des illegalen Drogenhandels sollen schließlich dazu beitragen, frühzeitig gegensteuernde Maßnahmen ergreifen zu können.⁹⁵ Technische Unterstützung wird bei Projekten zur Implementierung der entsprechenden Übereinkommen ebenso gewährleistet, wie die Abschätzung des Bedarfs an technischer Unterstützung. Die Einheit gegen Organisierte Kriminalität arbeitet bei der Erhebung des Bedarfs für die technische Betreuung und Ausbildungsvorhaben bei der Strafverfolgung auf internationaler Ebene eng mit Interpol, Europol und der WCO zusammen und wirkt bei Konferenzen für die Förderung der Implementierung der entsprechenden internationalen Übereinkommen mit.⁹⁶

Um das leichte Passieren der Grenzen für die illegalen Aktivitäten organisierter krimineller Gruppierungen zu verhindern, unterstützt das UNODC beim Aufbau von Grenzkontaktbüros in Staaten, bei denen die Kooperation mit dem jeweiligen Nachbarstaat sich bislang als schwierig gestaltet. Das UNODC fördert das Zusammenarbeiten der Grenzbehörden der benachbarten Staaten, um einen besseren Grenzschutz zu bieten, z.B. durch gemeinsame Streifengänge und vereinfachten Informationsaustausch.⁹⁷

Durch diverse Programme ergreifen die Vereinten Nationen ebenfalls Maßnahmen, so wie in dem angesprochenen Containerkontrollpro-

⁹⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/bi-annual-seizure-reports.html> (Abrufdatum: 13.12.2009).

⁹⁶ <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/law-enforcement.html> (Abrufdatum: 13.12.2009).

⁹⁷ <http://www.unodc.org/eastasiaandpacific/en/2009/10/BLO/story.html> (Abrufdatum: 13.12.2009).

gramm, welches von der Einheit gegen Organisierte Kriminalität koordiniert wird.⁹⁸ Personen, die an der Abfertigung von Schiffscontainern beteiligt sind, werden speziell geschult und gemeinsame Kontrollstellen für die Schiffscontainer werden eingerichtet. Weiterhin findet ein breiter Informationsaustausch statt, um auch mit anderen Behörden und Staaten zusammenarbeiten zu können.

In Zentralasien unterstützt das UNODC die Staaten der Region beim Aufbau eines regionalen Informations- und Koordinationszentrums (Central Asian Regional Information and Coordination Centre, CARICC). Auf Grund eines Anstiegs im Bereich des illegalen Drogenhandels von Opium und Heroin über Afghanistan sollen die Ressourcen der Staaten mit der Einrichtung des Zentrums gebündelt und die Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden verbessert werden. Als regionale Zentralstelle soll das Zentrum die eingehenden Informationen analysieren, neue Erkenntnisse austauschen sowie gemeinsame Operationen von hier aus koordinieren.⁹⁹

Grundsätzlich umfassen die Maßnahmen der Vereinten Nationen im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität die umfangreiche technische Unterstützung auf der einen Seite sowie die Ausbildung, Kooperation und Vernetzung auf der anderen Seite. Die Vereinten Nationen unterstützen dabei die Staaten, die das Problem organisierter Kriminalität alleine nicht bewältigen können.

2. Kontrolle der Maßnahmen

Die Kontrolle der Maßnahmen erfolgt bei den Vereinten Nationen durch das regelmäßige Sammeln und Analysieren von Informationen.

⁹⁸ Siehe hierzu: Gliederungsziffer V. 4. „Programme und Berichte“ dieses Beitrages.

⁹⁹ http://www.unodc.org/uzbekistan/en/news_and_events.html (Abrufdatum: 13.12.2009).

Die Wirksamkeit der Unterstützung der einzelnen Staaten wird in verschiedenen Einschätzungsberichten überprüft. Gegebenenfalls werden mit Hilfe von Experten neue oder verschärfte Maßnahmen vorgeschlagen, die den Staat darin unterstützen, die Organisierte Kriminalität besser bekämpfen zu können. Gemäß dem Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wird eine Konferenz der Vertragsparteien einberufen, welche die Anwendung des Übereinkommens fördern und überprüfen soll.¹⁰⁰ Die in unregelmäßigen Abständen stattfindende Konferenz ist daher ein wichtiges Mittel, um die getätigten Maßnahmen auf den Prüfstand zu stellen. Zudem bietet sie eine Plattform für einen Erfahrungsaustausch, um regionale Erfolgsmodelle möglicherweise in anderen Gebieten umzusetzen.

VIII. Nationale Umsetzung von UN-Resolutionen und Programmen

In Deutschland sind die meisten Regelungen, welche die jeweiligen Übereinkommen der Vereinten Nationen vorsehen, bereits umgesetzt. Die aktuelle Fassung des § 129 StGB wurde im Wesentlichen bereits 1951 eingeführt.¹⁰¹ Um den illegalen Rauschgifthandel intensiver zu bekämpfen, wurden schließlich auch ausländische kriminelle Gruppierungen zu § 129 StGB zugeordnet.¹⁰² Eine Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA war die Einbringung des 34. Strafrechtsänderungsgesetzes. Mit Einführung des § 129b StGB

¹⁰⁰ Art. 32 des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität.

¹⁰¹ *Krauß*, Leipziger Kommentar zum StGB, 12. Auflage 2009, Vorbemerkung zu § 129 StGB in „Entstehungsgeschichte“, siehe auch BGBl. I vom 31.08.1951, S. 739.

¹⁰² BGBl. I vom 22.07.1992, S. 1302.

werden nun alle ausländischen kriminellen Vereinigungen § 129 StGB bzw. §129b StGB zugeordnet.¹⁰³

Die Umsetzung der Maßnahmen der Vereinten Nationen im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität selbst erfolgte auf nationaler Ebene unter anderem mit der Ratifizierung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität am 14. Juni 2006. Die Protokolle „Schleusung“ und „Menschenhandel“ wurden dabei ebenfalls ratifiziert. Im Zuge der Vorbereitung für die Ratifizierung des Protokolls „Waffenhandel“ wurde das Waffengesetz zum 1. April 2008 geändert.¹⁰⁴ Hier hat Deutschland zur Umsetzung die Nachverfolgung von Waffen erleichtert, sodass ein Übergang der legal erworbenen Waffen in illegale Bereiche erschwert wird. Eine nicht ganz unumstrittene Änderung¹⁰⁵, die sich in Deutschland in diesem Zusammenhang ergab, ist die Wiedereinführung der Kronzeugenregelung, die gemäß Art. 26 Abs. 2 des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität in Erwägung gezogen werden soll.¹⁰⁶ Den Opfer- und Zeugenschutz hat der Gesetzgeber mit dem 2. Opferrechtsreformgesetz ausgeweitet und räumt unter anderem einem weiteren Personenkreis die Nebenklagebefugnis und den Anspruch auf einen kostenlosen Opferanwalt ein.¹⁰⁷ Zudem wurden verfahrensrechtliche Bestimmungen vereinfacht.

¹⁰³ BGBl. I vom 29.08.2002, S. 3390, sowie *Joecks*, Studienkommentar StGB, 7. Auflage, 2007, Ausführung zu § 129b StGB, http://www.bundesrat.de/nn_15532/DE/presse/pm/2001/197-2001.html (Abrufdatum: 15.12.2009).

¹⁰⁴ BGBl. I vom 31.03.2008, S. 426.

¹⁰⁵ <http://www.sueddeutsche.de/politik/864/395652/text/> (Abrufdatum: 29.11.2009); <http://blog.beck.de/2009/05/25/die-grosse-kronzeugen-regelung-eine-beschlossene-sache> (Abrufdatum: 15.12.2009); http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2009/23921728_kw13_recht/index.html (Abrufdatum: 15.12.2009).

¹⁰⁶ BGBl. I vom 31.07.2009, S. 2288, siehe hierzu jedoch kritisch *König*, *Wieder da: Die „große“ Kronzeugenregelung*, NJW 34/09, S. 2484 und *Jeßberger*, (Fn. 42), S. 97 ff.

¹⁰⁷ BGBl. I vom 31.07.2009, S. 2280.

Durch den Einfluss der Europäischen Union auf die Gesetzgebung in Deutschland werden die durch die Übereinkommen der Vereinten Nationen bereits umgesetzten Regelungen teilweise noch verschärft. Ein Beispiel ist das Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz, welches am 21. August 2008 in Kraft getreten ist.¹⁰⁸ In diesem werden neben verstärkter Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vor allem die besonderen Sorgfaltspflichten sowie die Identifizierungspflichten der Unternehmen verschärft. Die gesetzliche Einbindung der Verträge der Vereinten Nationen hat auch praktische Auswirkungen auf die Polizeiarbeit in Deutschland. Auf Grund dessen war es möglich, dass einem von der UNMIK gestellten Auslieferungersuchen für einen Kriegsverbrecher aus dem Kosovo entsprochen werden konnte.¹⁰⁹

Deutschland beteiligt sich zusätzlich durch Spenden an die Vereinten Nationen und die zugehörigen Organisationen, um die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen. So unterstützte die Bundesregierung im Jahr 2008 Programme des UNODC zur Drogenkontrolle mit insgesamt rund 7,9 Millionen US-Dollar und bezeichnet sich als einen der „wichtigsten Geber für das UNODC“. ¹¹⁰ Im darauffolgenden Jahr wurde die deutsche Spendenaufwendung sogar noch leicht erhöht. Nachdem am 19. August 2009 eine Zuwendungsvereinbarung für das Projekt „Stärkung einer regionalen Antwort auf schwere und Organisierte Kriminalität und unerlaubten Suchtstoffverkehr in Südosteuropa“ unterzeichnet wurde, stieg die Unterstützung Deutschlands für die UNODC-Projekte allein in der Balkanregion auf insgesamt über

¹⁰⁸ BGBl. I vom 20.08.2008, S. 1690, siehe hierzu auch: *Minejew*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als ein Mittel gegen die Terrorismusfinanzierung, Gliederungsziffer VI. (in diesem Band).

¹⁰⁹ Pressemitteilung des BKA vom 10.05.2006:
http://www.bka.de/pressemitteilungen/2006/pm100506_02.html (Abrufdatum: 01.12.2009).

¹¹⁰ http://www.bmz.de/de/themen/ernaehrung/laendliche_entwicklung/drogenpolitik/index.html (Abrufdatum: 29.11.2009).

3,4 Millionen US-Dollar im Jahr 2009 an. Damit ist Deutschland der größte Finanzierer des UNODC in dieser Region.¹¹¹

IX. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei

Mit der Zuständigkeit zur Verfolgung des Verbrechenstatbestandes über gewerbsmäßige Schleusung hat die Bundespolizei unmittelbar eine Konfrontation mit organisierter Kriminalität.¹¹² Dies gilt insbesondere für die Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung und die Abteilung 3 des Bundespolizeipräsidiums (Kriminalitätsbekämpfung). Diese Abteilung übernimmt alle Aufgaben mit strategisch-polizeilicher und konzeptioneller Bedeutung auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung für die Bundespolizei. Die Implementierung des Protokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wirkt sich direkt auf die Bundespolizei aus. Darüber hinaus räumt § 8 BPolG die Möglichkeit der Auslandsverwendung ein. Die Schnittstelle zu den Vereinten Nationen bildet sich durch die Teilnahme der Bundespolizei an Missionen der Vereinten Nationen, die gemäß § 8 Abs. 1, Nr. 1 erfolgt. Von derzeit 12 Missionen, welche die Bundespolizei im Ausland wahrnimmt, werden vier unter Verantwortung der Vereinten Nationen durchgeführt.¹¹³ So bildet die Bundespolizei bei der „United Nations – African Union Mission in Darfur“

¹¹¹ http://www.wien-io.diplo.de/Vertretung/wienio/de/06/ArchivWien/UNODCEDCosta__text.html (Abrufdatum: 29.11.2009).

¹¹² Vgl. § 1 Abs. 2 BPolG i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 6, 2. HS BPolG i.V.m. § 96 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 96 Abs. 1 AufenthG.

¹¹³ Informationsblatt der Bundespolizei „Deutsche Beteiligung an internationalen Polizeimissionen“ im Anhang, Stand: 01.10.2009.

(UNAMID) Polizeikräfte im Sudan aus. Auf Grund einer instabilen politischen Lage haben die Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union diese Mission begründet.¹¹⁴ Durch die Ausbildung und Beratung der Polizeikräfte soll die Stabilität wiederhergestellt werden. Zusätzlich beteiligt sich die Bundespolizei beim Aufbau einer Datenbank, um Straftaten zu erfassen, die später analysiert werden können. Mit der „United Nations Mission in Liberia“ (UNMIL) unterstützen die Vereinten Nationen die Polizeikräfte Liberias in Ausbildung und Beratung, um die Sicherheit des Landes aufrecht zu erhalten und eine qualitativ hochwertige Strafverfolgung zu ermöglichen. Darüber hinaus ist die Bundespolizei im Sudan im Rahmen der „United Nations Mission in Sudan“ (UNMIS) tätig, in der sie genau wie bei den anderen Missionen Polizeikräfte nach den internationalen Standards ausbildet sowie die Einhaltung der Normen bei den Polizeikräften beobachtet und diese berät.

X. Aktuelle Problemstellungen für die UN bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

1. Schwerpunktbereich Asien

Den Vereinten Nationen stellen sich einige Probleme bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Einer dieser Schwerpunktbereiche ist die Lage in Zentralasien. Nach einem Einschätzungsbericht des UNODC gilt Afghanistan als der größte Hersteller von verbotenen Opiaten weltweit. Aus diesem Grund wird der unerlaubte Drogenhandel als HAUPTerscheinungsform der organisierten Kriminalität hervor-

¹¹⁴ <http://unamid.unmissions.org/Default.aspx?tabid=890>
(Abrufdatum: 14.12.2009).

gehoben.¹¹⁵ Der Bericht stellt die diversen Maßnahmen dar, die unternommen wurden, um die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Auf Grund der komplizierten Strafverfolgungsmöglichkeit besteht jedoch das Problem, dass nur ein sehr geringer Teil der registrierten Verbrechen der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden kann. Weiterhin werden nur „selten durch Organisierte Kriminalität korrumpierte Beamte und Abgeordnete zur Verantwortung gezogen“.¹¹⁶ Zusätzlich wird in dem Bericht von einer „herrschenden Elite“¹¹⁷ gesprochen, welche die Richtlinien, Gesetze und Implementierung der internationalen Übereinkommen nach ihrem Belieben auslegt bzw. durchführt. Dies führt zu einer gewissen Immunität dieser Personen und zieht eine Machtsicherung nach sich, welche wiederum die Entwicklung der organisierten Kriminalität begünstigt. Kritik wird geäußert, dass der Opfer- und Zeugenschutz nahezu nicht vorhanden sei und das Sammeln und Austauschen von Informationen und Aufklärungsergebnissen erschwert wird. Allgemein wird die Organisierte Kriminalität durch die schlechte wirtschaftliche Lage und die schwache Regierung begünstigt. Als wichtiges Ziel zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Zentralasien wird daher die vollständige Ratifizierung und Implementierung der einschlägigen internationalen Übereinkommen, wie beispielsweise dem Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, angestrebt. Durch eine verbesserte Rechtslage und vor allem effizient und rechtmäßig arbeitende Behörden ist laut dem Bericht eine wirksame Regierungsführung möglich. Dies erleichtert den Zugang zur besseren Entwicklung der Wirtschaft und führt zu einer Verringerung der Armut. Soziale Stabilität, eine gestärkte Wirtschaft und ein rechtmäßig arbeitender

¹¹⁵ UNODC (Hrsg.), *An Assessment of Transnational Organized Crime in Central Asia*, 2007, S. 9.

¹¹⁶ UNODC (Hrsg.), *An Assessment of Transnational Organized Crime in Central Asia*, 2007, S. 55.

¹¹⁷ UNODC (Hrsg.), *An Assessment of Transnational Organized Crime in Central Asia*, 2007, S. 55.

Staat bieten weniger Raum für illegale Aktivitäten der organisierten Kriminalität.

2. Schwerpunktbereich Afrika

Ein weiterer Schwerpunkt der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist Westafrika. Ein Bericht, der 2009 verfasst wurde, schätzt die Bedrohung durch Organisierte Kriminalität sehr hoch ein.¹¹⁸ In Westafrika herrschen, ähnlich wie in Zentralasien, ebenfalls Voraussetzungen für handlungsunfähige Regierungen. Zusätzlich zählt Westafrika zu einer der ärmsten Regionen der Welt, sodass auf Grund des geringen Staatshaushalts nur schwer gegen organisierte kriminelle Gruppierungen vorgegangen werden kann. Letztere verfügen auf Grund hoher Einnahmen durch illegale Aktivitäten über wesentlich mehr Ressourcen und können dementsprechenden Einfluss ausüben, um ihre Interessen zu wahren. Im Zusammenhang mit dem Drogenhandel gilt Westafrika als Transitregion für Kokain aus Lateinamerika, welches von dort nach Europa weitertransportiert wird. Der Wert des durchbeförderten Kokains beträgt jährlich über eine Milliarde US-Dollar.¹¹⁹ Gemeinsam mit dem Diebstahl von Öl ist dies die größte Einnahmequelle für die Organisierte Kriminalität in Westafrika.¹²⁰ Ein aus Sicht der kriminellen Gruppierungen ungestörtes Agieren ist in Westafrika nahezu mühelos zu erreichen: In den westafrikanischen Staaten mit sehr schwachem Staatsgefüge bilden sich überwiegend vereinzelte regionale Gruppierungen heraus, die streng autoritär die Bevölkerung unter ihre eigene Gesetze zwingen, sofern der Staat nicht ohnehin von einer autoritären Person

¹¹⁸ UNODC (Hrsg.), Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa – A Threat Assessment, 2009.

¹¹⁹ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28738&Cr=Drug&Cr1=West+Africa> (Abrufdatum: 14.12.2009).

¹²⁰ UNODC (Hrsg.), Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa – A Threat Assessment, 2009, S. 8.

regiert wird. Auf Grund vieler Bürgerkriege und der schlechten Situation der Menschen in Westafrika geben diese oft einige ihrer Rechte auf, um im Gegenzug ein gewisses Maß an Sicherheit von diesen Gruppierungen zu erhalten. Die Gruppierungen streben den Machterhalt und die Machtverstärkung an und kooperieren daher intensiv mit anderen organisierten kriminellen Gruppierungen. In den westafrikanischen Staaten, die eher demokratisch regiert werden, gewinnen die organisierten kriminellen Gruppierungen Einfluss vornehmlich durch Korruption.¹²¹ Letztlich ist das Risiko, dass ein Staat in seiner Gänze unter die Kontrolle einer organisierten kriminellen Gruppierung gerät, nicht als unwahrscheinlich zu betrachten.¹²² Als Folge des Lageberichts aus dem Jahr 2009 fordert das UNODC, die Straftaten im Zusammenhang mit dem Ölhandel in Zukunft stärker zu verfolgen. Der Drogenhandel ist nach einem alarmierenden Aufruf des UNODC im Jahr 2007 und einem darauf folgendem Einschreiten der Staatengemeinschaft schon um die Hälfte zurückgegangen.¹²³ Gegen den illegalen Ölhandel hingegen wurden bislang keine ausreichenden Maßnahmen getroffen. Dabei sieht das UNODC diesen Sektor der organisierten Kriminalität als großes Problem für die politische und wirtschaftliche Stabilität der westafrikanischen Staaten, vor allem dem Niger als größten Ölproduzenten in der Region, an. Das UNODC fordert daher, die Ölförderung stärker zu kontrollieren, indem zunächst Durchflusszähler an den Förderanlagen angebracht werden und staatlich genau überwacht wird, wie viel Öl gefördert und exportiert wird. Notfalls solle dies mit chemischen Zusätzen im Öl geschehen, um die Herkunft eindeutig feststellen zu können. Schließlich sollen Beschlagnahmen

¹²¹ UNODC (Hrsg.), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa – A Threat Assessment*, 2009, S. 67.

¹²² Siehe hierzu: *Storbeck*, Drogen und Organisierte Kriminalität als wirtschaftliche und politische Macht, in Foertsch/Lange (Hrsg.), *Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus*, 2007, S. 31.

¹²³ UNODC (Hrsg.), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa – A Threat Assessment*, 2009, S. 77.

gegenüber den illegalen Ölhändlern angestrengt werden, da diese für den illegalen Ölhandel eine große Infrastruktur bereitstellen müssen und die Beschlagnahme von Tankschiffen oder Raffinerien diese empfindlich einschränken würden.¹²⁴

Ferner geht aus dem Lagebericht hervor, dass die Region Westafrika kaum in der Lage ist, die politisch unbeständige Situation aus eigener Kraft zu stabilisieren. Die Unterstützung der Staatengemeinschaft ist damit erforderlich und sollte in erster Linie darauf abzielen, den Absatzmarkt für die organisierten kriminellen Gruppierungen, die von den westafrikanischen Staaten aus agieren, nicht mehr zu ermöglichen. Als zweites langfristiges Ziel sollte die Unterstützung der westafrikanischen Staaten bei der Etablierung eines praktikablen Rechtssystems und einer starken Exekutive angestrebt werden.¹²⁵

3. Unterschiedliches Engagement der Mitgliedstaaten

Die Tatsache, dass Organisierte Kriminalität nur auf internationaler Ebene erfolgreich bekämpft werden kann, hat durch diverse Konferenzen in den meisten Staaten Beachtung gefunden. Die Unterstützung der Mitgliedstaaten zugunsten der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität weist jedoch Unterschiede auf. Zum größten Teil kann man dies darauf zurückführen, dass sich das UNODC, als Organisation der Vereinten Nationen mit der größten Involvierung im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, immer noch fast ausschließlich aus Spenden finanziert.¹²⁶ Es liegt damit in der Entscheidung der Mitgliedstaaten, in welcher Höhe die finanzielle

¹²⁴ UNODC (Hrsg.), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa – A Threat Assessment*, 2009, S. 78 f.

¹²⁵ UNODC (Hrsg.), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa – A Threat Assessment*, 2009, S. 81.

¹²⁶ Dokument der Statistikabteilung der Vereinten Nationen: <http://unstats.un.org/unsd/acsub-public/docs/UNODC.pdf> (Abrufdatum: 08.12.2009).

Unterstützung der Vereinten Nationen in diesem Bereich ausfällt. Da sich die Höhe des Budgets auf die erfolgreiche Arbeit des UNODC auswirkt, entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis. Ein Beispiel für das UNODC ergibt sich in dem Jahr 2004: Die USA verweigerten zu diesem Zeitpunkt die Unterstützung zur Durchführung von risikomindernden Unterstützungsprogrammen für Drogenabhängige, wie zum Beispiel das Austauschen von Spritzennadeln. Als einer der größten Geldgeber versuchten die USA ihren politischen Willen durchzusetzen und kündigten eine Kürzung der Spendenbeträge an.¹²⁷ Solche Ereignisse können zur Folge haben, dass das UNODC durch die Beeinflussung die Programme bzw. den politischen Willen von einzelnen Nationen vertritt. Andere Nationen, die in dem genannten Beispiel eine weniger restriktive Haltung gegenüber Betäubungsmittelangelegenheiten verfolgen, können dadurch abgeschreckt werden oder verringern die Unterstützung des UNODC. Selbst ohne die aktive Beeinflussung durch einzelne Nationen werden die Programme des UNODC nur von den Nationen intensiv gefördert, die mit diesen Programmen inhaltlich konform gehen. Fazit ist, dass eine geregelte Finanzierung des UNODC, zum Beispiel durch zusätzliche Mitgliedsbeiträge, mehr Unabhängigkeit für die Entwicklung und Durchführung der Programme erzeugt. Das UNODC wäre damit nicht einer möglichen Beeinflussung in seiner Arbeit durch andere Staaten ausgesetzt.

Die Vereinten Nationen werden im Zusammenhang mit der Problemstellung des unterschiedlichen Engagements der Mitgliedstaaten mit einer zweiten großen Herausforderung konfrontiert. Die Mitgliedstaaten, welche die Vereinten Nationen im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität um Hilfe ersuchen, bzw. denen die Vereinten Nationen ihre Hilfe anbietet, verfolgen die Umsetzung der jeweiligen Pro-

¹²⁷ Siehe hierzu: <http://www.harmreductionjournal.com/content/2/1/3> (Abrufdatum: 30.11.2009); weiterhin http://www.tni.org/archives/drugsreform-docs_unharmred (Abrufdatum: 30.11.2009); <http://www.hrw.org/en/news/2005/03/01/us-gag-needle-exchange-harms-un-aids-efforts> (Abrufdatum: 30.11.2009).

gramme nicht mit der gleichen Intensität. Größtenteils ist dies auf die politische Instabilität der Nationen zurückzuführen. Diese können unter anderem das Problem von Splittergruppen, die ganze Regionen kontrollieren, nicht bewältigen. Hinzu kommt, dass in einigen Staaten organisierte kriminelle Gruppierungen die Möglichkeit haben, Staat und Verwaltung in einem Ausmaß zu unterwandern, dass die Arbeit der Vereinten Nationen erheblich erschwert wird.¹²⁸ Ein Beispiel aus Guinea ist bekannt geworden. Während der Regierungszeit des Präsidenten *Lansana Conté* von 1984 - 2008 waren sein Sohn *Ousmane Conté* (Befehlshaber der Präsidentengarde) und der Leiter des nationalen Geheimdienstes sowie der Anti-Drogeneinheit, der ein Schwager des Präsidenten war, stark im illegalen Drogenhandel involviert. Sie nutzten ihre Führungspositionen aus, um bereits sichergestellte Drogen mittels ihrer diplomatischen Befugnisse wieder in den illegalen Drogenmarkt in Europa einzuführen.¹²⁹ Die Involvierung von Personen mit hochrangigen Staatsämtern in Kriminalitätsbereichen der organisierten Kriminalität zeigt damit, dass die Erfolge, die von der UNODC mit aufwändigem Ressourcenbedarf herbeigeführt wurden, hinfällig werden können. Die Vereinten Nationen müssen daher darauf achten, dass die Regierung als zuverlässig angesehen werden kann und es sich damit um ein sogenanntes ehrliches Engagement im Kampf gegen Organisierte Kriminalität handelt. Indikatoren hierfür sind eine transparente Regierungsführung, wie auch das Vorhandensein von Kontrollmechanismen und Aufsichtsmöglichkeiten.

¹²⁸ Siehe hierzu: *Oberloher*, *Moderne Sklaverei im OK-Netz*, Wien 2003, S. 204.

¹²⁹ UNODC (Hrsg.), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa – A Threat Assessment*, 2009, S. 72.

XI. Optimierungsansätze

1. Weiterführende Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Die Vereinten Nationen haben mit dem UNODC und seinen Verbindungsbüros in den verschiedenen Staaten bereits ein großes Netzwerk erstellt, um sich vor allem auf regionaler Ebene mit den lokalen Schwerpunkten im Bereich organisierter Kriminalität zu befassen. So stellt das UNODC Ausbildungsangebote für die jeweiligen Behörden der Strafverfolgung bereit, um das Wissen über den Phänomenbereich organisierter Kriminalität zu verbessern. Für ihre modernere Bekämpfung werden zusätzlich die technischen Ressourcen ausgebaut. Damit erreicht das UNODC gute Voraussetzungen für die jeweilige nationale Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Darüber hinaus werden diverse Konferenzen abgehalten, um für eine Ratifizierung der relevanten internationalen Übereinkommen zu werben und die Implementierung durch Expertensitzungen zu optimieren. Weiterführende Möglichkeiten könnten genutzt werden, wenn nicht nur die Strafverfolgung auf nationaler Ebene optimiert wird, sondern ein Netz für internationale Strafverfolgung auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität aufgebaut würde. Da die organisierten kriminellen Gruppen ihre illegalen Aktivitäten nicht an einer Staatsgrenze beenden, sollte in Erwägung gezogen werden, auch die operative Strafverfolgung nicht an der jeweiligen Staatsgrenze beenden zu lassen. An ermittelnde Polizeibeamte, die staatenübergreifend hoheitliche Maßnahmen treffen, ist dabei nicht zu denken. Ein Staat wird dahingehend nicht seine Souveränität für die innere Sicherheit aufgeben. Allerdings könnten die Vereinten Nationen, möglicherweise in Zusammenarbeit mit Interpol, gemeinsame internationale Ermittlungseinheiten gründen. Wenn demnach Ermittlungen über eine Straftat stattfinden, bei der der Verdacht von organisierter Kriminalität besteht und ein Informationsaustausch mit Behörden anderer Staaten ergibt, dass vermut-

lich die gleiche organisierte kriminelle Gruppe in diesem Staat gleichgeartete Straftaten begeht, so sollte es möglich sein, dass internationale Sonderkommissionen gebildet werden können. Diese sollten durch Teilnahme anderer betroffener Staaten erweitert werden können. Durch eine gemeinsame Ermittlungsarbeit steigert dies die Chancen, Maßnahmen, wie zum Beispiel Razzien, international besser abstimmen zu können.

Diese Möglichkeit wurde als effektive Methode auf europäischer Ebene bereits erkannt und räumt den Staaten der EU die Bildung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen (Joint Investigation Teams) ein.¹³⁰ Zusätzlich hat Deutschland gesetzlich die Möglichkeit geschaffen, dass auch Staaten, die nicht der EU angehören, gemeinsame Ermittlungsgruppen bilden können.¹³¹ Dies sollte auf internationaler Ebene weiter gefördert werden und kann daher eine weitere Möglichkeit für die Vereinten Nationen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sein.

Wie bereits erwähnt ist das UNODC derzeit zum größten Teil auf Spenden angewiesen. In der heutigen Zeit gibt es eine Vielzahl an multinationalen Verbänden und Organisationen, die alle finanziert werden müssen. Die Staaten, die in erster Linie den eigenen Haushalt finanzieren müssen, können daher nicht in unbegrenztem Maße mit Mitgliedsbeiträgen belastet werden. Dennoch wären Pflichtbeiträge für die Arbeit des UNODC nicht nur für das UNODC selbst von großem Nutzen. Zum einen hätte das UNODC eine gesicherte Finanzbasis und kann Aufgaben, unter anderem die technische Unterstützung anderer Staaten, besser gewährleisten und wahrscheinlich eine bessere

¹³⁰ Art. 13 des Anhangs zum Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemäß Art. 34 des EU-Vertrags, siehe hierzu auch *Mohr*, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit – „Gemeinsamer Ermittlungsgruppen“ - Quo Vadis?, in Gehl (Hrsg.), Europa im Griff der organisierten Kriminalität?, 2006, S. 86.

¹³¹ § 61b IRG, BT-Drucks. 15/4232, S. 9.

Bekämpfung der organisierten Kriminalität vorantreiben. Zum anderen könnten die Staaten einen großen Nutzen aus der Arbeit des UNODC ziehen, wenn daraus eine signifikante Eindämmung der organisierten Kriminalität resultiert. Allein im Jahre 2008 wurde nur für Deutschland ein ermittelter Schaden in Höhe von 691,3 Mio. Euro durch Aktivitäten organisierter krimineller Gruppierungen festgestellt.¹³² Dass das UNODC alleine diesen Schaden hätte vermeiden können, ist sicherlich übertrieben, jedoch kann durchaus die Möglichkeit durch die Aktivitäten des UNODC gesehen werden, diese Schadenshöhe, nicht nur für Deutschland, zu minimieren. Auf Grund dieses Potentials ist ein Pflichtbetrag für die Arbeit des UNODC zu begrüßen. Zur Verbesserung der Finanzmittel für Organisationen, die sich mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität beschäftigen, kann ebenfalls eine Änderung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität insofern angestrengt werden, dass eingezogene Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenständen generell diesen Organisationen zugeführt oder auf das nach Art. 30 Abs. 2c des Übereinkommens errichtete gemeinsame Konto eingezahlt werden.

2. Beseitigung von Reibungsverlusten zwischen den verschiedenen Akteuren

Wenn viele Staaten und Organisationen mit einem gemeinsamen Ziel agieren, entstehen Reibungsverluste, vor allem dann, wenn es viele verschiedene Verwaltungsapparate gibt. Je mehr Schnittstellen vorhanden sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass gewisse Informationen nur unzureichend oder falsch übermittelt werden. Um solche Reibungsverluste zu vermeiden, muss man demnach die bestmögliche Verbindung zwischen den Schnittstellen gewährleisten. Die

¹³² BKA (Hrsg.), Organisierte Kriminalität Bundeslagebild 2008 – Pressefreie Kurzfassung, 1. Aufl. Mai 2009, S. 5.

Bildung von gemeinsamen Zentren ist aus diesem Grund eine optimale Möglichkeit, um ein komplexes Problem mit Hilfe anderer Staaten und Organisationen zu lösen. So ist in Deutschland, als ein erfolgreiches Beispiel das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) zu finden, in dem Bundes- und Landesbehörden der Strafverfolgung sowie die Nachrichtendienste des Bundes und Landes zusammenarbeiten.¹³³ Somit verbessert sich die Abstimmung der Behörden bei der Bekämpfung des Terrorismus und Extremismus. Gegen Ende des Jahres 2007 startete das „Central Asian Regional Information and Coordination Centre“ (CARICC) als Pilotprojekt und wird seitdem weiterhin vom UNODC betreut.¹³⁴ Auf internationaler Basis arbeiten dort Behördenvertreter der beteiligten Staaten zusammen. Es kann damit direkt ein gemeinsamer Erfahrungsaustausch innerhalb aller, vor allem durch den illegalen Drogenhandel betroffenen Staaten in der Region, stattfinden. Es werden Analysen unternommen und gegebenenfalls Konzepte zur Bekämpfung erarbeitet. Ein Ausbau des CARICC zur zentralen Kontaktdienststelle wäre ein zu bedenkender Punkt, welcher die erfolgreiche Bekämpfung der organisierten Kriminalität weiter verbessern würde. Die Planung von gemeinsamen Operationen im CARICC ist zwar angedacht, jedoch vereinfacht und verbessert es bereits die Arbeit, der sich im regulären Tagesdienst befindenden Strafverfolgungsbehörden, wenn eine schnelle Kontaktaufnahme zu benachbarten Behörden in den anderen Mitgliedstaaten durch das CARICC als Kontaktdienststelle möglich wäre. Ob das CARICC den gewünschten Erfolg zeigt, wird sich letztlich noch herausstellen müssen. Eine Qualitätssteigerung bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist bei erfolgreicher Arbeit durch die gebündelten Ressourcen und das Wissen jedoch zu erwarten. Daraus resultiert, dass eine Übertragung auf andere Regionen, wie z.B. in West-

¹³³ BT-Drucks. 16/10007, S. 6.

¹³⁴ http://www.caricc.org/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=27 (Abrufdatum: 15.12.2009).

afrika, durchaus sinnvoll ist und als weiterer Verbesserungsansatz angesehen werden kann.

Abgesehen von den Einrichtungen regionaler Strategiezentren könnte die Ergänzung bestehender Übereinkommen, wie z.B. dem Übereinkommen gegen grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, zusätzlich Reibungsverluste beseitigen. Gerade in Bezug auf die ergriffenen Maßnahmen ist ein Vorteil darin zu sehen, wenn es zu einheitlichen Handlungsanwendungen kommt. Dies ist auch auf die statistische Erfassung und Analyse des Aufkommens organisierter Kriminalität zu beziehen. Wenn eine einheitliche Anwendung stattfindet, ist eine bessere Vergleichsmöglichkeit auf internationaler Ebene gegeben. Dies stellt auch für unabhängige Mitarbeiter, z.B. des UNODC eine Möglichkeit dar, schneller und effektiver Verbesserungsansätze zu finden.

3. Verbesserung der internationalen Kooperation

Auf der Suche nach weiteren Optimierungsansätzen kann man zusätzlich die internationale Kooperation betrachten. Mit der Erstellung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität haben die Vereinten Nationen eine gute Voraussetzung geschaffen, um einen einheitlichen Standard in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu schaffen, aber auch um die Kooperation zwischen den einzelnen Staaten in diesem Bereich zu fördern. Zunächst tragen die Vereinten Nationen einen großen Teil zur internationalen Kooperation bei, indem diese diverse Konferenzen abhalten. Dadurch sollen neue Erkenntnisse über das Kriminalitätsfeld der organisierten Kriminalität ausgetauscht und gemeinsam Konzepte zur Bekämpfung dieser entwickelt werden. Dadurch, dass die Organisierte Kriminalität nur erfolgreich zu bekämpfen ist, wenn eine enge internationale Kooperation stattfindet, ist es zu empfehlen, dass die Vereinten Nationen bei ihren Bemühungen auch intensive Arbeit leisten,

um diese zu stärken. Die Vereinten Nationen werben für die vermehrte Ratifizierung der entsprechenden Übereinkünfte. Dies erfordert aber auch, dass bei neuen Ratifizierungen Überzeugungs- und Unterstützungsarbeit im Hinblick auf die Implementierung zu leisten ist, was wiederum Ressourcen bindet. Es ist daher zu überlegen, ob nicht in erster Linie die Staaten, welche die Übereinkünfte bereits ratifiziert haben, intensiver bei der Implementierung unterstützt werden. Dadurch entsteht eine starke und handlungsfähige Basis durch Staaten, die bereits sämtliche internationale Standards erreicht haben sowie technisch auf einem hohen Niveau arbeiten. Danach stehen mehr Ressourcen für die Vereinten Nationen zur Verfügung, um Staaten, welche die Übereinkünfte neu ratifizieren, auch bei der Implementierung zu unterstützen. Letztlich soll damit vermieden werden, dass die Vereinten Nationen ihre Kapazitäten durch die vielen Projekte in einem zu hohen Maße aufteilen müssen. Für die Verbesserung der internationalen Kooperation bedeutet dies, dass die zu unterstützenden Staaten schneller auf den zu erreichenden Stand gebracht werden können und anschließend die neu hinzugekommenen Vertragsstaaten direkt unterstützen können.

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der internationalen Kooperation ist die Einrichtung von internationalen Unterstützungseinheiten. Diese Einheiten könnten bei dem UNODC angesiedelt werden und bestehen aus fachkundigen Personen, wie zum Beispiel Richtern, Staatsanwälten und Polizisten. Sie wären geschlossen einzusetzen und könnten von den Vertragsstaaten bei Bedarf angefordert werden. Zweck einer solchen Unterstützungseinheit soll darin liegen, Staaten bei besonders schwierigen und komplexen Fällen der organisierten Kriminalität unterstützen zu können sowie Fortbildungsarbeit mit längerer Standzeit im praktischen Feld durchzuführen. Die Experten, aus denen die Einheiten gebildet werden könnten, sollten von den Vertragsstaaten entsendet werden und ein hohes Maß an praktischer Erfahrung im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität

vorweisen können. Durch die Internationalität dieser Einheiten entstehen viele verschiedene Herangehensweisen für die einzelnen zu bearbeitenden Fälle. Zudem haben die Staaten, aus denen die Experten kommen, den Vorteil, dass die Organisierte Kriminalität direkt in ihrem Ausgangspunkt bekämpft werden kann. Voraussetzung für den Einsatz der Unterstützungseinheiten ist jedoch eine weitgehende Vereinheitlichung auf internationaler Ebene. Darüber hinaus käme auch ein Einsatz der Einheiten bei den bereits angesprochenen internationalen Sonderkommissionen in Betracht. Schließlich fördert dies die internationale Kooperation, indem viele Staaten sich an diesen Unterstützungseinheiten beteiligen können und dazu beitragen, die Organisierte Kriminalität auch im eigenen Land einzudämmen.

Als dritte Möglichkeit zur Verbesserung der internationalen Kooperation ist ein intensiverer und erleichterter Datenaustausch zwischen den Staaten zu bedenken. So könnten zum Beispiel mehr Kontaktdienststellen von Grenzbehörden der Nachbarstaaten eingerichtet werden, um die Kommunikation zu vereinfachen und zu optimieren. Dadurch, dass organisierte kriminelle Gruppierungen durchaus flexibel agieren, müssen die Behörden teilweise ebenfalls schnell reagieren. Die Verständigung der Behörden innerhalb eines Staates muss hierbei genauso gut funktionieren wie das Verständigen des benachbarten, beziehungsweise betroffenen Staates durch die Behörden. Ebenso sollten Austauschprogramme initiiert und gefördert werden, damit das Personal, welches mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität betraut ist, mit dem Personal anderer Staaten Kontakt halten sowie neue Erkenntnisse und Methoden sammeln kann. Dies fördert den kulturellen Austausch, baut negative Vorurteile ab, die möglicherweise durch geschichtliche Hintergründe zwischen den Staaten entstanden sind und unterstützt die Transparenz. Ziel ist es, den zuständigen Behörden einen Überblick darüber zu ermöglichen, wie die Behörden anderer Staaten arbeiten. Die Planung und der Umfang der Zusammenarbeit können damit optimiert werden. Letztlich lässt sich die internationale

Kooperation vor allem durch eine verstärkte örtliche Zusammenarbeit verbessern. Schließlich lassen sich durch vermehrte direkte Zusammenarbeit, beispielsweise in Kontaktdienststellen, Austauschprogrammen oder gemeinsamen Zentren, die verschiedenen Arbeitsweisen der Behörden am besten kennen lernen, was die Folge einer besseren Zusammenarbeit nach sich zieht, da die Behörden mit diesem Wissen besser über die Möglichkeiten der Zusammenarbeit informiert sind.

4. Stärkung der Rolle der Bundespolizei

Der Bundespolizei als ehemaliger Bundesgrenzschutz obliegt als ureigene Aufgabe der Grenzschutz. Aufgrund dessen besteht unter anderem ein großes Maß an Erfahrung was die typischen Grenzdelikte, wie Urkunden-, Schleusungs- und Rauschgiftkriminalität, betrifft. Zusätzlich beteiligte sich der damalige BGS 1989 erstmals an einer Auslandsmission¹³⁵ und unterstützte die Vereinten Nationen, die EU und die OSZE bis heute in über 20 Auslandsmissionen. Es ist zu erwarten, dass sich die Bundespolizei in Zukunft weiterhin für Auslandsmissionen und -einsätze stark engagieren und dieses Engagement intensivieren wird. Dies zeigt zum Beispiel der zur Zeit stattfindende Aufbau einer Auslandshundertschaft (Internationale Einsatzeinheit, IEE) in der Bundespolizeiabteilung Sankt Augustin. Die Beteiligung der Bundespolizei an Auslandsmissionen wurde in der Vergangenheit vor allem in Form von Ausbildung, Beobachtung und Beratung von ausländischen Polizeikräften durchgeführt. Das umfangreiche Fachwissen der Bundespolizei innerhalb seines Aufgabenbereichs wird bei der Unterstützung der Vereinten Nationen im Ausland durch die bereits übernommenen Funktionen schon in einem angemessenen Maße

¹³⁵ Wiefelspütz, Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei 2 – Internationalisierung, 2. Auflage, 2009, S. 199.

genutzt. Die Bundespolizei hat nicht nur langjährige Erfahrung durch die Auslandsmissionen und -einsätze, sondern bietet auch noch diverse weitere Auslandsverwendungen für die Polizeivollzugsbeamten an, wie zum Beispiel die Verwendung als Dokumentenberater oder Verbindungsbeamter. Damit ist die Bundespolizei für die Entsendung von Beamten ins Ausland organisatorisch sehr gut aufgestellt und verfügt über qualitativ hochwertige Kapazitäten zur Erfüllung der Aufträge im Ausland. Es ist daher bei der Stärkung der Rolle der Bundespolizei bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Verbund mit den Vereinten Nationen zu überlegen, diese bereits qualitativ guten Voraussetzungen auf quantitativer Basis auszubauen. Wenn mehr Personal der Bundespolizei für die Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt wird, kann das dazu beitragen, dass das Engagement der Bundespolizei verstärkt wahrgenommen wird und eine führende Rolle in diesem Bereich übernommen werden kann. Zusätzlich führt die Erhöhung des Personalbestandes für die Vereinten Nationen dazu, dass die außenpolitischen Beziehungen zu den anderen Staaten verbessert werden, wenn Bundespolizisten beispielsweise bei der Unterstützung der Fortbildung von ausländischen Polizeikräften mitwirken.

Eingeschränkt wird die Bundespolizei jedoch dadurch, dass das Personal für Entsendungen nicht unbegrenzt verfügbar ist. Die Hauptaufgaben Luftsicherheit, Grenz- und Bahnschutz im eigenen Land müssen nach wie vor gewährleistet werden. Darüber hinaus beruht das Verwenden von Polizeibeamten für Auslandsmissionen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Damit ist das Personalangebot auch in dieser Hinsicht begrenzt.¹³⁶

Die Rolle der Bundespolizei könnte zusätzlich noch in einem anderen Bereich gestärkt werden. Durch das Entwickeln neuer Programme und Projekte kann das Potential der Bundespolizei möglicherweise noch

¹³⁶ Vgl. http://www.bundespolizei.de/nn_251814/DE/Home/02__Aufgaben/sonstige__Aufgaben/sonstigeAufgaben__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 01.12.2009).

besser genutzt werden. So könnten zum Beispiel Schulungsteams für die Vereinten Nationen geschlossen zur Verfügung gestellt werden. Damit könnten Bundespolizisten auch außerhalb von Missionsmandaten intensive Fortbildungs- und Beratungsarbeit leisten. Unter anderem wäre eine Unterstützung der UNODC im Bereich Westafrika denkbar. Eine andere Methode ist das umfangreiche Anbieten von Praktikumsplätzen bei der Bundespolizei für förderungsbedürftige ausländische Polizeibeamte. Die ausländischen Polizisten können so Erfahrungen vor allem im Grenzschutz sammeln. Darüber hinaus haben sie Gelegenheit, moderne Bekämpfungsmethoden kennen zu lernen. Ein Vorteil hiervon ist es, dass das Anbieten dieser Praktikumsplätze kein Personal der Bundespolizei im Ausland bindet. Zwar ist die Betreuung der Praktikanten mit einem gewissen zusätzlichen Zeitaufwand verbunden, aber der Polizeivollzugsbeamte kann seine Arbeit dennoch weitestgehend fortsetzen. Letztlich ist so ein Praktikum auch für die Bundespolizei selbst förderlich, da hierdurch der kulturelle Austausch gefördert werden kann.

XII. Resümee

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Unternehmungen der Vereinten Nationen im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität vorgestellt und die Möglichkeiten zur Optimierung dieser Bekämpfung angedacht wurden, ist es angebracht eine abschließende Betrachtung hierzu durchzuführen. Ausgangspunkt für diese Arbeit war das Hervorheben der Notwendigkeit einer internationalen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Als Themenschwerpunkt wurde schließlich die Arbeit der Vereinten Nationen in diesem Bereich beleuchtet mit der abschließenden Fragestellung, ob Verbesserungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vorhan-

den sind und bei Befürwortung, inwiefern diese ausgestaltet werden können. Ein erster Ansatz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität durch die Vereinten Nationen ist die Umsetzung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, was besonders zu betonen ist. Ziel dieses Übereinkommens ist eine flächendeckende Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie das Erreichen eines internationalen Standards in diesem Bereich. Die umfangreichen Maßnahmen der Vereinten Nationen und ihre Zusammenarbeit mit den vielfältigen internationalen Institutionen sind ein Beweis für das große Engagement der Vereinten Nationen sowie der internationalen Institutionen selbst zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Dieses Engagement zeigt den Willen der Staatsregierungen, die Unterwanderung von Politik und Wirtschaft durch organisierte kriminelle Gruppierungen nicht länger hinzunehmen. Die Vereinten Nationen werben bereits für die weitere Ratifizierung des Übereinkommens und unterstützen Staaten, die ihre Hilfe bei der Umsetzung benötigen. Das große Engagement lässt sich aber noch effizienter durch die Intensivierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausnutzen. Wie bereits beschrieben ist eine enge operative Zusammenarbeit zwischen den Behörden der einzelnen Staaten ein möglicher Ausgangspunkt zur besseren Bekämpfung der organisierten Kriminalität und bietet eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit. Vor allem ist an diesem Punkt die Einrichtung von gemeinsam genutzten Institutionen zu nennen. So könnten die Vereinten Nationen an erster Stelle die Einrichtung von gemeinsamen regionalen Zentren fördern, die das Phänomen organisierter Kriminalität analysieren, bewerten und einen engen Kontakt zwischen den Staaten gewährleisten. Weiterhin ist es denkbar, internationale Sonderkommissionen einzurichten, in denen Vertreter aus allen Staaten mitwirken, die von einer bestimmten organisierten kriminellen Gruppe betroffen sind. Die Zusammenführung der Ermittlungsergebnisse in diesen Sonderkommissionen führt zu der Möglichkeit, weitere Ermittlungen gemeinsam zu koordinieren sowie bessere Erkenntnisse über die organi-

sierte kriminelle Gruppierung zu erlangen und damit schließlich eine schnellere und effizientere Strafverfolgung durchzuführen. Als dritte international operative Institution kann man die Einrichtung einer internationalen Ermittlungsunterstützungseinheit in Erwägung ziehen. Diese Einheiten könnten dann in speziellen Brennpunkten, in denen die Organisierte Kriminalität besonders schwer zu bekämpfen oder sehr komplex strukturiert ist, die einzelnen Staaten, mit ihrer Zustimmung, bei ihren Ermittlungen unterstützen und beraten. In diesem Zusammenhang ist auch eine Stärkung der Bundespolizei im Kampf gegen Organisierte Kriminalität auf internationaler Ebene erkennbar. So könnten Bundespolizisten bei diesen neu einzurichtenden Institutionen mitwirken und aufgrund der Erfahrung in Fällen von organisierter Kriminalität, wie Schleusung, die anderen Nationen unterstützen sowie eine bessere Bekämpfung der organisierten Kriminalität ermöglichen.

Aber auch ohne die Einrichtung von neuen Stellen kann das Potential der Bundespolizei auf internationaler Ebene noch besser ausgenutzt werden, indem die Staaten, sowohl im Zusammenhang mit einer internationalen Mission, aber auch durch eigeninitiierte Projekte, im Kampf gegen Organisierte Kriminalität - insbesondere Schleusungskriminalität durch vermehrte Ausbildung und Beratung der örtlichen Polizeikräfte - unterstützt werden.

Am erfolgreichsten im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität kann jedoch die internationale Zusammenarbeit auf operativer Ebene gesehen werden, die durch die vermehrte Einrichtung der eben beschriebenen internationalen Institutionen verbessert werden kann. Die Vereinten Nationen stehen damit vor einer großen Herausforderung. Durch die differenzierten Anschauungen der Staaten, vor allem das Verständnis für die Art der Strafverfolgung und Bestrafung betreffend, ist es schwierig, ein gemeinsames Niveau zu finden, das eine gemeinsame operative Arbeit ermöglicht. Allerdings besteht Zuversicht, dass die Vereinten Nationen diese Herausforderung umsetzen

können. Grund der Annahme ist das große vorherrschende Engagement die Organisierte Kriminalität einzudämmen. Nicht zuletzt haben die Vereinten Nationen mit dem Durchsetzen des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität bereits einen großen Fortschritt auf internationaler Ebene erreicht. Wenn diese Bereitschaft im Einsatz gegen die Organisierte Kriminalität weiterhin besteht, ist es ein realistisches Ziel, diese Verbesserungsansätze im Bereich der operativen Bekämpfung in Zukunft noch erfolgreicher umsetzen zu können.

Vierter Abschnitt

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität

Stephan Scholz

Gliederung

Abstract

- I. Einführung
- II. Begriffsbestimmungen
 - 1. Betäubungsmittel
 - 2. Psychotrope Stoffe
 - 3. Grundstoffe
- III. UN-Organe und Unterorganisationen im Bereich der
Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität
 - 1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
 - a) Aufgaben, Ziele, Details
 - b) Veröffentlichungen
 - 2. Commission on Narcotic Drugs (CND)
 - a) Aufgaben, Ziele, Details
 - b) Veröffentlichungen
 - 3. International Narcotics Control Board (INCB)
 - a) Aufgaben, Ziele, Details

- b) Veröffentlichungen

IV. UN-Instrumente zur Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität

1. Konventionen

- a) Geschichtlicher Hintergrund
- b) Single Convention on Narcotic Drugs von 1961 und das Zusatzprotokoll von 1972
- c) Convention on Psychotropic Substances, 1971
- d) United Nations Convention on Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988
- e) UN-Sondergeneralversammlung 1998 (UNGASS)

2. Programme

- a) Global Assessment Programme on Drug Abuse (GAP)
- b) Illicit Crop Monitoring Programme (ICMP)
- c) Global SMART Programme

3. Aktionsplan (Plan of action)

V. Schnittstellen zu anderen Institutionen

1. Europäische Union

- a) EU-Drogenaktionsplan
- b) Europol
- c) Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
- d) Pompidou Group

2. Nationale Behörden

- a) Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
- b) Drogenbeauftragte der Bundesregierung

- c) Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
 - d) Bundesopiumstelle
- 3. Non Governmental Organizations (NGOs)
 - a) ENCOD
 - b) SSDP
- VI. Nationale Umsetzung von UN-Konventionen und Programmen
 - 1. Betäubungsmittelgesetz (BtMG)
 - 2. Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG)
- VII. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei
 - 1. Zuständigkeitsfragen
 - a) Originäre Aufgabenzuständigkeit
 - b) Zollverbund gem. § 67 BPolG
 - c) Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16. Mai 1983
 - d) Strafverfolgungskompetenzen
 - 2. Kompetenzen in Auslandseinsätzen
 - 3. Beteiligung an internationalen Projekten
- VIII. Aktuelle Problemstellungen für die UN bei der Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität
- IX. Optimierungsansätze
 - 1. Erforderlichkeit einer Aufgabenkonzentration
 - 2. Unzulängliches Engagement der UN-Mitgliedstaaten
 - 3. Intensivere Rolle der Bundespolizei
- X. Resümee

Abstract

Mehr als 100 Jahre sind seit der ersten internationalen Opiumkonferenz im Februar 1909 in Shanghai vergangen. Seit ihrer Gründung beschäftigen sich die Vereinten Nationen mit der Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität. Dies bietet einen Anlass, um das im Laufe dieser Zeit geschaffene System der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der internationalen Betäubungskriminalität und seine Auswirkungen sowohl auf internationaler als auch auf europäischer und nationaler Ebene zu beleuchten. Seit den Anfängen des 20. Jahrhunderts hat sich einiges verändert. Die fortwährende Industrialisierung und die daraus entstandene politische und wirtschaftliche Globalisierung förderten auch die globale Entwicklung des internationalen Betäubungsmittelmarktes. Heutzutage können klassische Drogen wie Heroin, Kokain, Cannabis aber auch synthetische Substanzen wie Amphetamine und Ecstasy fast überall auf der Welt hergestellt und über den gesamten Globus transportiert werden. Diese Entwicklung stellt die Vereinten Nationen vor immer neue Herausforderungen und verlangt eine intensive Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Motivation und das System der Vereinten Nationen und dessen Möglichkeiten und Instrumente zur Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität. Dabei werden aber auch entstehende praxisbedingte Umsetzungsproblematiken angesprochen. Es wird ferner darauf eingegangen, welchen Einfluss die auf internationaler Ebene gesetzten Maßstäbe und Zielrichtungen auf die europäische und deutsche Drogenpolitik haben. Der Aufsatz stellt die Entwicklung der drei internationalen Konventionen gegen die Betäubungsmittelkriminalität von 1961, 1971 und 1988 dar, die den rechtlichen Rahmen bis in die nationale Drogenpolitik vorgeben. Er benennt und beschreibt die einzelnen Akteure mit deren Aufgaben und Zielen auf internationaler, europäischer und deutscher Ebene und deren gegenseitige Verflechtungen.

I. Einführung

Zunächst soll untersucht werden, warum die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität auf internationaler Ebene wichtig ist, obwohl nationales Agieren vermeintlich wichtiger erscheint. Warum entscheiden die Vereinten Nationen über die Vorgehensweisen auf diesem Gebiet und nicht jede Nation für sich?

Die Betäubungsmittelkriminalität hat, auf den ersten Blick betrachtet, nur Auswirkungen auf den unmittelbar involvierten Personenkreis. Im Gegensatz zu Delikten wie Diebstahl, Raub, Sachbeschädigung oder Körperverletzung, scheint der Bürger nicht als Opfer betroffen zu sein, da ihm kein Schaden zugefügt wird. Somit entzieht sich für einige Bürger möglicherweise die Notwendigkeit einer nationalen Betäubungsmittelgesetzgebung, geschweige denn internationaler Konventionen auf Ebene der Vereinten Nationen.

Die Vereinten Nationen schätzen den Umsatz im weltweiten Drogengeschäft auf ca. 320 Milliarden US-Dollar.¹ Kokain aus Kolumbien und Peru, Heroin aus Afghanistan und Laos und Cannabis aus den Niederlanden und synthetische Drogen aus Südostasien sorgten im Jahr 2008 für einen Anstieg der Drogentoten in der Bundesrepublik um 3,9% auf 1.449². Durch die fortschreitende wirtschaftliche und finanzielle Globalisierung und den Wegfall von Grenzen ist die Staatengemeinschaft gezwungen, sich im Kampf gegen die Betäubungsmittelkriminalität zu organisieren und immer intensiver zu kooperieren. Hersteller- und Konsumländer müssen gemeinsam Strategien zur Bekämpfung des Drogenproblems entwickeln, um global effektiv

¹ <http://www.sueddeutsche.de/politik/986/461611/text/> (Abrufdatum: 27.12.2009).

² <http://www.tagesschau.de/inland/drogentote102.html> (Abrufdatum: 19.12.2009).

agieren zu können. Herstellerländer, deren Regierungen aus eigener Kraft technisch und finanziell keine Möglichkeit haben Kontrolle zu erlangen bzw. überhaupt geeignete Maßnahmen zu ergreifen, benötigen die Hilfe anderer Staaten. Die von den Drogenhändlern gezeigte Flexibilität und Anpassung an bestehende Systeme und Maßnahmen fordern einen ständigen Austausch zwischen den Akteuren. Dass der Missbrauch von Drogen einen negativen Einfluss auf die Gesellschaft hat, stellten die Nationen bereits Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts fest. Es reifte die gemeinsame Erkenntnis, dass illegale Drogen verschiedene Facetten von Problemen verursachen. Drogenmissbrauch wirkt sich negativ auf den Gesundheitszustand der Konsumenten aus, der nicht selten mit sozialem und wirtschaftlichem Abstieg einhergeht. Der weltweite Drogenkonsum schadet jedoch nicht nur den unmittelbar Beteiligten, sondern verursacht Probleme auf politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene. Negative gesundheitliche Begleiterscheinungen des Drogenkonsums sind beispielsweise die Verbreitung von Krankheiten wie Hepatitis C oder HIV, die zum Einen die Gesundheit der Gesellschaft bedrohen, jedoch auch durch aufwändige und kostenintensive Behandlungsmethoden zum Anderen, finanzielle Belastungen für ganze Volkswirtschaften hervorrufen. Des Weiteren ist der Drogenkonsum die Grundlage für die sogenannte Beschaffungskriminalität. Als solche bezeichnet man Straftatbestände wie Raub und Diebstahl zur Erlangung bzw. Finanzierung von Betäubungsmitteln. Diese Delikte betreffen die gesamte Gesellschaft über den unmittelbaren Kreis der Beteiligten hinaus. Nicht nur auf niedriger Kriminalitätsebene, sondern ebenfalls auf der Ebene der internationalen organisierten Kriminalität spielen Drogen eine bedeutende Rolle. Eine Vielzahl von international agierenden kriminellen Organisationen finanziert sich durch Anbau und Verkauf von Betäubungsmitteln mannigfaltiger Art. Dies schließt den internationalen Terrorismus mit ein, der gerade im Hinblick auf das militärische Engagement Deutschlands in Afghanistan auch hierzulande zu einer potenziellen Bedrohung geworden ist und weiterhin werden kann. Nichtsdes-

totrotz sind bestimmte Betäubungsmittel und psychotrope Substanzen, da ist sich die Weltgemeinschaft einig, unerlässlich um die medizinische Behandlung zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Im Folgenden soll der Leser über die einzelnen Akteure auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene informiert werden, die sich mit der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität auseinandersetzen. Hierbei soll ein Überblick über Strukturen, Informationssysteme, Maßnahmen, Projekte und Vernetzungen zwischen den Organisationen gegeben werden. Es sollen Zusammenhänge zwischen Strategien und Gesetzgebung auf unterschiedlichen Ebenen erläutert werden. Dem interessierten Bürger soll die Wichtigkeit und Notwendigkeit von internationaler Drogenpolitik und deren Transformation in die deutsche Drogenpolitik und Betäubungsmittelgesetzgebung transparent und nachvollziehbar gemacht werden. Der angehende Polizeivollzugsbeamte soll das System der internationalen Drogenbekämpfung als rechtliche Grundlage für die deutsche Betäubungsmittelgesetzgebung verstehen und somit die Wichtigkeit polizeilichen Handelns auf diesem Gebiet nachvollziehen können.

II. Begriffsbestimmungen

1. Betäubungsmittel

Unter Betäubungsmitteln sind Stoffe zu verstehen, die nach wissenschaftlicher Erkenntnis wegen ihrer Wirkungsweise eine Abhängigkeit hervorrufen können, deren betäubende Wirkungen wegen des Ausmaßes einer missbräuchlichen Verwendung unmittelbar oder mittelbar

Gefahren für die Gesundheit begründen oder die der Herstellung von Betäubungsmitteln dienen.³

2. Psychotrope Stoffe

Psychotrope Stoffe sind Substanzen, die zum Zustand der Abhängigkeit, zur Anregung oder Dämpfung des Zentralnervensystems, zu Halluzinationen oder ähnlich schädigenden Wirkungen führen.⁴ Eine psychotrope Wirkung liegt vor, wenn die Einnahme der Substanz (rauchen, schlucken, trinken, spritzen, schnupfen oder inhalieren) zur Veränderung von Motorik, Denken, Verhalten, Wahrnehmung, Stimmung oder zu Halluzinationen führt.⁵

3. Grundstoffe

Grundstoffe, auch Vorläufersubstanzen oder englisch Precursor genannt, sind bestimmte Chemikalien, die als Grundlage zur Herstellung von Betäubungsmitteln (primär synthetischen Drogen) zwingend erforderlich sind jedoch überwiegend in der Industrie legal genutzt werden.⁶

³ BVerfG, NJW 1998, 669.

⁴ Möllers (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, Aufl. 2001, Stichwort „Psychotrope Stoffe“, S. 1271.

⁵ Daniela Friedrich, Schnüffelstoffe in der Heimerziehung- eine unterschätzte Droge?, Diplomarbeit 2007, S. 5.

⁶ Möllers (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, Aufl. 2001, Stichwort „Grundstoffe“, S. 728.

III. UN-Organe und Unterorganisationen im Bereich der Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität

Die drei Hauptakteure, die sich auf der Ebene der Vereinten Nationen mit der internationalen Drogenpolitik beschäftigen sind folgende:

- Das UN-Drogenkontrollprogramm (UNDCP), eingegliedert in das Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC)
- Die UN-Suchtstoffkommission (CND)
- Der Internationale Suchtstoffkontrollrat (INCB)

1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

Da sich dieser Beitrag ausschließlich auf die Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität bezieht, werden im Folgenden keine Ausführungen zu den Aufgaben des UNODC bezüglich Terrorismus⁷, Menschen- und Waffenhandel⁸ gemacht. Zunächst sollen jedoch grundlegende Erläuterungen zum UNODC erfolgen.

a) Aufgaben, Ziele, Details

Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (englisch: United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), koordiniert als zentrale Organisationseinheit alle drogenrelevanten Tätigkeiten der Vereinten Nationen. Es unterstützt die Mitgliedstaaten der drei internationalen Konventionen zur Bekämpfung

⁷ Siehe hierzu: *Beier*, Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen (in diesem Band).

⁸ Siehe hierzu: *Kirsch*, Die Bekämpfung von Menschenhandel und Waffenhandel durch die Vereinten Nationen (in diesem Band).

der internationalen Betäubungsmittelkriminalität von 1961, 1971 und 1988 bei der Einhaltung und Umsetzung der Vereinbarungen und Maßnahmen. Es plant, koordiniert und überwacht ferner diverse sowohl nationale als auch länderübergreifende Drogenbekämpfungsprogramme.

Das UNODC wurde 1997 durch eine Fusion des VN-Drogenkontrollprogramms (englisch: United Nations Drug Control Programme, UNDCP) mit dem Centre for International Crime Prevention (CICP) gegründet. Seit dieser Zusammenführung tritt das 1990 gegründete UNDCP in der Regel öffentlich nur noch als UNODC in Erscheinung. Das UNODC hat seinen Hauptsitz in Wien sowie zwanzig Außenstellen (englisch: Field Offices), welche für rund 150 Staaten zuständig sind.⁹ „Im Rahmen ihrer direkten Zusammenarbeit mit den Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (englisch: Non Governmental Organisation, NGO) entwickeln und implementieren die Außendienstmitarbeiter des UNODC Drogenkontroll- und Verbrechensverhütungsprogramme, die auf die besonderen Bedürfnisse der jeweiligen Länder zugeschnitten sind.“¹⁰ Zudem unterhält das UNODC je ein Verbindungsbüro (Liaison Office) in New York und in Brüssel. Exekutivdirektor des Büros sowie ebenfalls Generaldirektor des Wiener Sitzes der Vereinten Nationen ist seit dem Jahr 2002 der achtundsechzigjährige Italiener Dr. Antonio Maria Costa.¹¹ Die gesamte Personalstärke des UNODC beläuft sich auf rund 500 Mitarbeiter.

Die drei Hauptarbeitsgebiete des UNODC sind folgende:

- Analyse- und Forschungsarbeit zu Drogen- und Verbrechensangelegenheiten sowie zu Grundlagen der Polizeiarbeit

⁹ Vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html> (Abrufdatum: 13.10.2009).

¹⁰ Vgl. <http://www.unvienna.org/unov/de/unodc.html> (Abrufdatum: 13.09.2009).

¹¹ Vgl. <http://www.unis.unvienna.org/unis/de/pressrels/2002/bio641.html> (Abrufdatum: 13.09.2009).

- Begleitung der Ratifikations- und Umsetzungsprozesse der internationalen Abkommen
- Technische Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität, Verbrechen wie Menschen- und Waffenhandel sowie Terrorismus.¹²

Im Bereich der Analyse- und Forschungsarbeit steht das Büro in engem Kontakt mit unterschiedlichen Forschungsinstituten, Universitäten und anderen Einrichtungen, um sich über aktuelle Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Drogenkontrolle zu informieren, auszutauschen und gemeinsame Forschungsprojekte zu erstellen. Bei der Begleitung von Ratifikations- und Umsetzungsprozessen steht das Organ sowohl Mitgliedstaaten als auch Staaten mit konkreten Beitrittsabsichten beratend zur Seite. Innerhalb des dritten Arbeitsfeldes plant das UNDCP, innerhalb des UNODC, weltweit technische Kooperationsprogramme, um den illegalen Anbau, die Produktion, den Handel und den Konsum von Betäubungsmitteln jeglicher Art zu minimieren. Des Weiteren sollen die durch die nationalen Behörden durchgeführten Kontrollen von Angebots- und Nachfrageseite optimiert werden. Die einzelnen, auf nationaler und internationaler Ebene vom UNODC geplanten und durchgeführten technischen Programme und Maßnahmen werden auch durch das Office selbst koordiniert. Dabei steht es in Verbindung mit Akteuren aller Ebenen, die außerhalb des Systems der Vereinten Nationen gegen die Betäubungsmittelkriminalität vorgehen.¹³

Das UNODC gliedert sich in vier Abteilungen, welche dem Büro des Exekutivdirektors untergeordnet sind. Diese sind 1. Operative Abteilung, 2. Abteilung für Vertragsangelegenheiten, 3. Abteilung für kriminalpolitische Analyse und Öffentlichkeitsarbeit, 4. Abteilung für

¹² Vgl. http://www.bmz.de/de/wege/multilaterale_ez/akteure/uno/unodc/index.html (Abrufdatum: 13.10.2009).

¹³ Vgl. <http://www.unric.org/html/german/drogen/undcp/drogen1a.htm> (Abrufdatum: 18.10.2009).

Management. Jede Abteilung wird von einem Direktor geleitet, welcher dem Exekutivdirektor Bericht erstattet.

Die operative Abteilung (englisch: Division for Operations) ist primär dafür zuständig, technisches Fachwissen im Bereich seiner Aufgaben zu entwickeln und es den Mitgliedstaaten und zwischenstaatlichen Institutionen zur Verfügung zu stellen. Die Abteilung hilft den Regierungen dabei, deren gesetzliche und technische Kapazitäten bezüglich aller UNODC Aufgabengebiete zu verbessern. Die operative Abteilung versucht dabei Sicherheit und Gerechtigkeit durch folgende Ziele zu erreichen:

- Unterstützung ihrer Außenstellen durch Entwicklung und Einführung von verschiedenen Programmen
- Förderung von Fachwissen im Bereich von nachhaltiger Entwicklung und Sicherheit.¹⁴

Die Abteilung für Vertragsangelegenheiten besteht aus drei Unterabteilungen, wovon das „Secretariat of the International Narcotics Control Board“ als Verbindung zwischen dem UNODC und dem Internationalen Suchtstoffrat (englisch: International Narcotics Control Board, INCB) auftritt. Es handelt im Namen und führt die Geschäfte des INCB zwischen dessen Sitzungen. Es steht in ständigem Kontakt zu den Regierungen der Mitgliedstaaten der drei internationalen Konventionen gegen Betäubungsmittel.¹⁵ Ferner unterstützt es das INCB administrativ in dessen Funktionen als Überwachungsorgan zur Kontrolle der „Einhaltung der von den Vereinten Nationen verabschiedeten Drogenkonventionen durch die Regierungen der Mitgliedstaa-

¹⁴ Vgl. http://www.unvienna.org/unov/en/div_operations.html (Abrufdatum: 25.10.2009).

¹⁵ Vgl. <http://unjobs.org/vacancies/1254473189562> (Abrufdatum: 25.10.2009).

ten.“¹⁶ Allgemein ist die Abteilung für Vertragsangelegenheiten zuständig für:

- Anbieten von Auskünften und Unterstützung der Regierungen der Mitgliedstaaten bezüglich Ratifizierung, Formulierung, Umsetzung und Überwachung der Konventionen; speziell zur Optimierung gesetzlicher Rahmenbedingungen, einheitlicher Kapazitäten und internationaler Kooperation auf allen Gebieten des UNODC.¹⁷

Die Abteilung für kriminalpolitische Analyse und Öffentlichkeitsarbeit befasst sich mit:

- Forschungsarbeiten und strategischer Analyse zur Nutzung als Basis für die Entwicklung politischer Optionen sowie Maßnahmen zur Drogen- und Verbrechensbekämpfung
- Anbieten von wissenschaftlichen Auskünften und Unterstützung
- Auswertung von Projekten und Programmen des UNODC
- Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung der Imagepflege und der Zusammenarbeit des UNODC mit internationalen Finanzinstitutionen, Nichtregierungsorganisationen, weiteren Organisationen im Organisationsgefüge der Vereinten Nationen, sowie Staaten, die als Kreditgeber fungieren.¹⁸

Die vierte und letzte Abteilung des UNODC, die Abteilung Management, zeichnet verantwortlich für Fragen bezüglich der Verwaltung von finanziellen Mitteln und Ressourcen, bezüglich des Personals und Informationstechniken des Büros.¹⁹

¹⁶ Drogenbeauftragte der Bundesregierung *Sabine Bätzing*, Beitrag im Rahmen der Pressekonferenz zur Vorstellung des INCB- Jahresberichts 2007 am 04.03.2008 im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, S. 2.

¹⁷ http://www.unvienna.org/unov/en/div_treatyaffairs.html (Abrufdatum: 25.10.2009).

¹⁸ http://www.unvienna.org/unov/en/div_policy.html (Abrufdatum: 25.10.2009).

¹⁹ http://www.unvienna.org/unov/en/div_management.html (Abrufdatum: 25.10.2009).

Das UNODC verfügte im Zeitraum von 2008 zu 2009 über ein Gesamtbudget von 333 Millionen US\$, wobei 38,3 Millionen US\$ (11,5%) durch die Vereinten Nationen bereitgestellt und 294,7 Millionen US\$ (88,5%) durch freiwillige Spenden finanziert wurden. Der Anteil der Spenden, welcher für die Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität bereitgestellt wurde, belief sich auf 201,8 Millionen US\$ (61%). Über die letzten Jahre sei ein starker Anstieg in Bezug auf die Spendenbereitschaft der Mitgliedstaaten zu verzeichnen, so das UNODC in seinem Weltdrogenbericht (World Drug Report) 2009. Lag der Anteil der Spenden im Jahr 2004 bei insgesamt 92,7 Millionen US\$, so stieg er auf 258,8 Millionen US\$ im Jahre 2008 an. Allein von 2007 auf 2008 stieg die Summe der Spenden von insgesamt 179,9 Millionen US\$ auf 258,8 Millionen US\$.²⁰ Dies entspricht einem Anstieg von 43,9%. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligte sich für das Jahr 2008 mit insgesamt rund 7,9 Millionen US\$ an der Finanzierung und befindet sich damit auf dem siebten Platz der insgesamt einundzwanzig Mitgliedstaaten (inklusive der Europäischen Kommission) mit dem höchsten Finanzierungsanteil. Dabei liegt Deutschland beispielsweise hinter den USA, der Europäischen Kommission, Kanada, ist aber der viertgrößte Geldgeber der Staaten der Europäischen Union hinter Schweden, den Niederlanden und Italien.²¹ Den starken Anstieg der freiwilligen Spenden begründet die UNODC mit intensivierten Beziehungen zu allen Finanzierungsparteien in Form von beispielsweise informellen Treffen.

²⁰ Annual Report 2009, UNODC, S. 51.

²¹ Annual Report 2009, UNODC, S. 52.

b) Veröffentlichungen

aa) Annual Report

Das UNODC veröffentlicht jährlich einen sogenannten Annual Report. Dieser jährliche Bericht wird u.a. über die Internetseite des UNODC veröffentlicht und bietet einen Überblick über Aufgaben, Arbeitsweisen, Projekte sowie aktuelle Problemfelder bezüglich aller Aufgabengebiete des UNODC im vorausgegangenen Jahr. Er bezieht also neben der Drogenbekämpfung ebenfalls auf die Themengebiete Geldwäsche, Terrorismus, Menschen- und Waffenhandel.

Bezüglich der Drogenbekämpfung verweist der Bericht auf diverse vom UNODC entwickelte und unterstützte Projekte wie beispielsweise die Unterstützung der Regierungen bei der Einführung von sogenannten Border Liaison Offices (BLOs) in Südostasien. In dieser Region konzentriert sich aktuell die Produktion von Amphetaminen und Methamphetaminen. Diese insgesamt fünfzig aufgestellten Büros sind personell durch lokale Zoll-, Einwanderungs- und Strafverfolgungsbehörden besetzt. Ihre Aufgabe ist es, die Grenzen zu bestreifen und sich mit den Behörden der angrenzenden Länder auszutauschen. Dadurch sollen potenziellen Drogenhändlern und Transporteuren die Aktivitäten erschwert werden. Des Weiteren trainiert und unterstützt das Büro sogenannte Mobile Deployment Teams (MDT) des tadschikischen Innenministeriums. Diese Teams wurden komplett durch das UNODC ausgebildet und ausgerüstet und nahmen im Januar 2008 ihre Tätigkeiten auf. Das Ziel dieses Projekts ist die Identifizierung, Erforschung und strafrechtliche Verfolgung von Personengruppen, die in den illegalen Drogenhandel involviert sind. Das Team operiert im tadschikisch-afghanischen Grenzgebiet.²²

Die Unterstützung von Projekten zur verbesserten Strafverfolgung ist nicht die einzige Aufgabe des UNODC. Auch im präventiven Bereich

²² Vgl. Annual Report 2009, UNODC, S. 13.

engagiert es sich durch verschiedene Projekte. Das UNODC stellt in seinem Bericht klar, dass die Gesundheit die Richtlinie für die Drogen- und Verbrechensbekämpfungspolitik darstelle. Die Bekämpfung von Drogenhändlern und die Unterstützung von Bauern für tragfähige Alternativen zum Drogenanbau seien nicht ausreichend. Selbst wenn es gelänge, das Angebot an Drogen auf dem Weltmarkt zu beseitigen, so gäbe es immer noch rund fünfundzwanzig Millionen Abhängige, die nach Befriedigung ihrer Sucht suchten. Der Schlüssel zu einer effektiven Drogenbekämpfung sei somit die Bedarfsverringerung. Diese sei eine Angelegenheit des Gesundheitswesens, so das UNODC.²³ Aus diesem Grund arbeitet das UNODC eng mit der Weltgesundheitsorganisation WHO zusammen, um Programme für die Behandlung von Drogenabhängigen aufzubauen, die den einzelnen Mitgliedstaaten angeboten werden. Hierbei soll neben der Suchtbekämpfung ebenfalls die mit dem Drogenkonsum durch Injektionen einhergehende Verbreitung von HIV reduziert werden. Dabei unterstützen die beiden Organisationen die jeweiligen Behörden bei der Einführung und Umsetzung solcher Programme. Konkrete Beispiele sind hierbei die Einführung von Therapien für Opiumabhängige mittels Ersatzstoffen in Indien oder die Hilfe für abhängige Straßenkinder in Pakistan.²⁴

Ferner berichtet das UNODC in seinem Annual Report 2009 über die sogenannte Rainbow Strategy (deutsch: Regenbogen-Strategie), welche sich mit den Problemstellungen Afghanistans und dessen Nachbarländer befasst.²⁵ Als Produzent von 93% des Weltopiums (ca. 7.700 Tonnen im Jahr 2008) auf einer Fläche von 157.000 Hektar (im Jahr 2008) ist das Land am Hindukusch der zurzeit größte Opiumproduzent der Welt.²⁶ Die Rainbow Strategy deckt Aufgaben wie bestimmte Vorgehensweisen im Grenzgebiet zur Vernichtung von Ausgangsstof-

²³ Vgl. Annual Report 2009, UNODC, S. 19.

²⁴ Vgl. Annual Report 2009, UNODC, S. 23.

²⁵ Vgl. Annual Report 2009, UNODC, S. 43.

²⁶ Vgl. World Drug Report 2009, UNODC, S. 34.

fe zur Drogenherstellung, Trockenlegung von Finanzströmen und Drogenpräventionsprogramme ab.²⁷

bb) World Drug Report

Der Weltdrogenbericht (englisch: World Drug Report, WDR) wird, wie der Annual Report, jährlich durch das UNODC in mehreren Sprachen veröffentlicht und kann ebenfalls auf der Internetseite des Büros eingesehen werden. Der 306 Seiten lange Bericht 2009 informiert über die globale Situation des illegalen Drogenanbaus und Drogenhandels. Bei der Erstellung des Berichts ist das Office auf die, von den einzelnen Mitgliedstaaten erhobenen Daten angewiesen, um diese zur Darstellung einer globalen Situation zusammenzufassen. Hierbei ergeben sich Probleme, da viele Mitgliedstaaten eine vollständige Darstellung von Konsum und Produktion bisweilen noch nicht durchgeführt haben. Deshalb gibt es bezüglich einiger Regionen und Suchtmittel sehr mangelhafte Informationen. Ursachen dafür sind maßgeblich drei Komponenten: Fehlende technische oder finanzielle Ressourcen und der fehlende politische Wille, so das UNODC in seinem Bericht.²⁸

Der World Drug Report analysiert und präsentiert die verschiedenen Suchtstoffe bezogen auf den gesamten Weltmarkt. Dabei wird nach einzelnen Drogen wie Opium/Heroin, Koka/Kokain, Cannabis sowie amphetaminähnliche Stoffe (englisch: Amphetamine Type Stimulants, ATS) wie Amphetamine, Methamphetamine und Ecstasy unterschieden. Jedes dieser Betäubungsmittel wird nach verschiedenen Themen wie An- und Abstieg in Produktion, Handel, Transportrouten, Grundstoffe, Preise und Konsumverhalten analysiert und sowohl schriftlich als auch graphisch aufbereitet. Der Bericht informiert über die aktuelle

²⁷ Vgl. Annual Report 2009, UNODC, S. 43.

²⁸ Vgl. World Drug Report 2009, UNODC, S. 21.

Situation, momentane und zukünftige Problemfelder und sich abzeichnende Trends.

2. Commission on Narcotic Drugs (CND)

a) Aufgaben, Ziele, Details

Die Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen (englisch: Commission on Narcotic Drugs, CND) ist das zentrale politische Richtlinienorgan der Vereinten Nationen, welches sich mit allen Angelegenheiten bezüglich der Bekämpfung des internationalen Betäubungsmittelmissbrauchs befasst. Die CND, die jährlich im März für eine Woche zusammenkommt, überwacht in ihrer Funktion die Umsetzung der drei Konventionen zur Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität von 1961, 1971 und 1988. Darüber hinaus überwacht sie alle Angelegenheiten bezüglich der in den Konventionen gesteckten Ziele. Dazu gehört u.a. die Aufnahme neuer Substanzen in die Tabellen der Verträge. Die Kommission wurde auf Grundlage der Resolution 9 (I) vom 16. Februar 1946 des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen gegründet und bestand zunächst aus 15 Repräsentanten der Mitgliedstaaten. Die Mitgliederzahl stieg während der Zeit ihres Bestehens auf aktuell 53 Mitglieder an. Bei der Auswahl der Mitglieder spielen drei Faktoren eine maßgebliche Rolle. Erstens werden die Mitglieder aus den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und der Single Convention on Narcotic Drugs von 1961 gewählt. Zweitens sollen Staaten repräsentiert sein, die sowohl eine wichtige Produzentenfunktion als auch eine bedeutende Konsumentenrolle bezüglich aller Drogenarten einnehmen. Als letzter Faktor soll auf eine gerechte geographische Aufteilung Rücksicht genommen werden.

Aus diesen Gründen werden die Sitze folgendermaßen nach Regionen verteilt:

- Elf Sitze für die afrikanischen Staaten

- Elf Sitze für die asiatischen Staaten
- Zehn Sitze für die lateinamerikanischen und karibischen Staaten
- Sechs Sitze für die osteuropäischen Staaten
- Vierzehn Sitze für die westeuropäischen und andere Staaten
- Ein Sitz rotiert im Vier-Jahres-Rhythmus zwischen Asien, Latein Amerika und den karibischen Staaten.²⁹

Die Suchtstoffkommission, wie sie seit Inkrafttreten der Resolution 1999/30 durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen strukturiert ist, besteht aus zwei individuellen Segmenten. Das *normative Segment*, durch das die Kommission ihre Funktionen bezüglich der Überwachung der internationalen Abkommen ausfüllt und das *operationelle Segment*, durch das sie ihrer Überwachungsfunktion bezüglich der Aktivitäten des UNDCP innerhalb des UNODC nachkommt.³⁰

Das normative Segment:

Als Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen unterstützt und berät die CND diesen bei der Beaufsichtigung der Anwendung der internationalen Konventionen bezüglich Betäubungsmittel, psychotroper Substanzen und Grundstoffen. Grundlage hierfür sind die Aufgaben, die der Kommission durch folgende rechtliche Grundlagen übertragen wurden:

- *Artikel 8 des Einheits-Übereinkommens über Suchtstoffe* vom 30. März 1961 in der durch das Zusatzprotokoll vom 25. März 1972 geänderten Fassung
- *Artikel 17 des Übereinkommens über psychotrope Stoffe* vom 21. Februar 1971

²⁹ Vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/index.html?ref=menutop> (Abrufdatum: 18.10.2009).

³⁰ Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, Resolution 1999/30 I Nr. 1.

- *Artikel 21 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 20. Dezember 1988*³¹

Zu den Aufgaben der Suchtstoffkommission gehört es beispielsweise, die Anhänge aller drei Abkommen in enger Kooperation mit der Weltgesundheitsorganisation zu ändern. Sie ist ermächtigt, neue Stoffe in die jeweiligen Anhänge aufzunehmen, vorhandene Stoffe in andere Kategorien einzuordnen oder bestimmte Stoffe aus den Tabellen zu entfernen. Ferner hat sie die Möglichkeit, den Internationalen Suchtstoffkontrollrat (INCB) auf Angelegenheiten bezüglich seiner Aufgaben aufmerksam zu machen, damit dieser entsprechend reagieren kann. Des Weiteren kann die CND Empfehlungen zur Verwirklichung der Konventionsziele abgeben, welche auch zu wissenschaftlichen Forschungsprogrammen und dem Austausch wissenschaftlicher oder fachlicher Informationen Bezug nehmen können. Auch bezüglich der Prüfung der von den Vertragsparteien eingereichten Angaben, sind Anregungen und Empfehlungen an den INCB legitim. Auch die Information und Aufklärung von Staaten, die nicht oder noch nicht Mitglied der Verträge sind, gehört zum Aufgabenbereich der Suchtstoffkommission. Hintergrund ist, dass diese eventuell Maßnahmen ergreifen können, die an die Ziele der Konventionen angelehnt sind.

Durch die Kompetenz, die im Anhang zu den internationalen Konventionen befindlichen Tabellen zu ändern, übt die Kommission Einfluss auf die jeweiligen nationalen Gesetzgebungen aus, da jede Änderung letztendlich zu Gesetzesänderungen führt.

Das operationelle Segment:

Durch das operationelle Segment übt die Suchtstoffkommission ihre Rolle als leitende Behörde des UNDCP, heute Teil des UNODC, aus. Gemäß der Resolution 1991/38 1 (c) des Wirtschafts- und Sozialrats

³¹ Vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/index.html?ref=menutop> (Abrufdatum: 18.10.2009).

gab sie einen Teil ihrer früheren Kompetenzen an das UNDCP ab. Die Überwachung der Aktivitäten des UNODC für den Bereich der Drogenbekämpfung obliegt ihr jedoch weiterhin.³²

b) Veröffentlichungen

Die Suchtstoffkommission veröffentlicht einen Bericht über die Inhalte seiner jährlichen Sitzungen und die zukünftigen Schwerpunkte und Zielrichtungen in der internationalen Drogenkontrolle. Dabei werden z.B. verschiedene Überlegungen und Erwägungen über Themengebiete wie Nachfragereduzierung, illegaler Drogenhandel, Umsetzung der internationalen Konventionen oder Stärkung des Kontrollsystems beraten und Entschließungsentwürfe für Optimierungen verabschiedet.

3. International Narcotics Control Board (INCB)

a) Aufgaben, Ziele, Details

Der Internationale Suchtstoffkontrollrat (englisch: International Narcotics Control Board, INCB) fungiert als Überwachungsorgan der Vereinten Nationen zur Einhaltung der internationalen Konventionen zur Bekämpfung der weltweiten Betäubungsmittelkriminalität. Er verfügt über gerichtsähnliche Funktionen, die ihn dazu ermächtigen, die Umsetzung der drei Drogenkontrollverträge (1961, 1972, 1988), die die Aufgabe haben, „dass der Anbau, die Produktion und Verwendung von Drogen auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke beschränkt bleibt und Chemikalien nicht zur illegalen Herstellung von

³² Vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/index.html?ref=menutop> (Abrufdatum: 18.10.2009).

Drogen verwendet werden³³“ zu überwachen. Das Suchtstoffamt, als das der Internationale Suchtstoffkontrollrat in den Übersetzungen der drei internationalen Drogenkonventionen bezeichnet wird, wurde 1968 auf Grundlage des 1961 verabschiedeten Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe (englisch: Single Convention on Narcotic Drugs) gegründet.³⁴ Der Suchtstoffkontrollrat hat seinen Sitz, ebenso wie das UNODC, in Wien und besteht aus einem dreizehnköpfigen Gremium von unabhängigen Experten. Diese werden durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen für einen Zeitraum von fünf Jahren gewählt. Sie sind nach ihrer Wahl keiner Regierung zuzurechnen, sondern agieren als unabhängige Experten.³⁵ Zurzeit befindet sich als einziges deutsches Mitglied *Dr. Carola Lander* unter den Experten des Rates. Die ehemalige Leiterin der Bundesopiumstelle des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), wird bis zum 1. März 2012 dem INCB angehören.³⁶ Der Suchtstoffkontrollrat setzt sich gemäß Artikel 9 des Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll vom 25. März 1972 geänderten Fassung wie folgt zusammen:

- drei Mitglieder mit medizinischer, pharmakologischer oder pharmazeutischer Erfahrung aus einer Liste von mindestens fünf Personen, die von der Weltgesundheitsorganisation benannt werden, sowie

³³ Internationaler Suchtstoffkontrollrat (INCB), Den Drogenhändlern auf den Fersen, http://www.unis.unvienna.org/documents/unis/25vic/25years_vic_incb_de.pdf (Abrufdatum: 03.10.2009).

³⁴ <http://www.incb.org/incb/mandate.html> (Abrufdatum: 03.10.2009).

³⁵ Pressemappe des INCB zum Jahresbericht 2008, Februar 2009, INCB, Über den Internationalen Suchtstoffkontrollrat, S. 14.

³⁶ Vgl. http://www.incb.org/incb/en/members_landers.html (Abrufdatum: 03.10.2009).

- zehn Mitgliedern aus einer Liste von Personen, die von den Mitgliedern der Vereinten Nationen und von den Vertragsparteien benannt werden, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind.³⁷

Darüber hinaus sollen die designierten Mitglieder des Suchtstoffkontrollrats durch „fachliche Befähigung, Unparteilichkeit und Uneigennützigkeit allgemeines Vertrauen genießen“. Sie sollen „Kenntnisse der Suchtstoffprobleme in den Gewinnungs-, Herstellungs- und Verbrauchsländern besitzen und Verbindungen zu solchen Ländern haben.“³⁸ Sie werden für eine Periode von fünf Jahren gewählt; eine Wiederwahl ist möglich.³⁹

Präsident des INCB ist der Iraner *Hamid Ghodse*, der bereits seit 1992 Mitglied des Rates ist.⁴⁰

Der INCB verfügt, wie bereits im Rahmen der Vorstellung der Aufgaben des UNODC erwähnt, über ein Sekretariat. Dieses ist beim UNODC in der Abteilung für Vertragsangelegenheiten angesiedelt, jedoch ausschließlich dem INCB verantwortlich.

Das Aufgabenspektrum des Internationalen Suchtstoffkontrollrats ist in den drei internationalen Konventionen von 1961, 1971 und 1988 niedergelegt.

Zunächst ist zu sagen, dass sich der Rat sowohl mit der Überwachung von illegalen als auch legalen Betäubungsmitteln beschäftigt, da die Vertragsstaaten davon überzeugt sind, „dass die medizinische Verwendung von Suchtstoffen zur Linderung von Schmerzen und Leiden weiterhin unerlässlich ist und dass hinreichend Vorsorge getroffen

³⁷ Art. 9 Abs. 1 a, b Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe idF der Bek vom 04.02.1977.

³⁸ Art. 9 Abs. 3 Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe idF der Bek vom 04.02.1977.

³⁹ Art. 10 Abs. 1 Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe idF der Bek vom 04.02.1977.

⁴⁰ <http://www.incb.org/incb/en/president.html> (Abrufdatum: 20.12.2009).

werden muss, damit Suchtstoffe für diesen Zweck zur Verfügung stehen“.⁴¹

Bezüglich der *legalen Herstellung*, dem Handel und Konsum von Drogen stellt der Suchtstoffkontrollrat sicher, dass die benötigten Mengen an Drogen für medizinische und wissenschaftliche Zwecke im jeweiligen Land verfügbar sind. Dazu kooperiert er eng mit den jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten. Wichtig dabei ist jedoch, die Kontrolle zur Verhinderung des Missbrauchs von legalen fertigen Betäubungsmitteln und Grundstoffen bzw. Chemikalien zur Herstellung illegaler Drogen.⁴² Hierbei unterstützt der Rat die Regierungen durch die Beantwortung von Fragen, die ihm durch die Regierungen angetragen werden. Als Beispiel hierfür wäre zu nennen, dass ein asiatisches Land den Kontrollrat über die Rechtmäßigkeit des Imports von fünf Tonnen Diazepam (Valium) aus einem anderen asiatischen Land befragte. Die Zulässigkeit wurde mit der Begründung verneint, dass eine solche Menge des Stoffes „den Jahresbedarf großer industrialisierter Länder“ übersteige. Diazepam werde nicht nur von „Heroinabhängigen missbraucht“; es werde „auch zur Streckung von Heroin“ genutzt. Kommt es zu einem solchen Fall, ist der Rat sensibilisiert und nimmt Kontakt zu den jeweiligen Gesundheits- und Strafverfolgungsbehörden auf.⁴³

Bezüglich der *illegalen Herstellung*, dem Handel und Konsum von Drogen ist es Aufgabe des Suchtstoffkontrollrates, mögliche Lücken, wie schwache oder nicht ausreichende Kontrollen, Korruption, etc. zu erkennen und die nationalen oder internationalen Behörden bei Ge-

⁴¹ Präambel, Satz 2 Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe idF der Bkm vom 04.02.1977.

⁴² Pressemappe des INCB zum Jahresbericht 2008, Februar 2009, INCB, Über den Internationalen Suchtstoffkontrollrat, S. 14.

⁴³ Internationaler Suchtstoffkontrollrat (INCB), Den Drogenhändlern auf den Fersen, http://www.unis.unvienna.org/documents/unis/25vic/25years_vic_incb_de.pdf (Abrufdatum: 03.10.2009).

genmaßnahmen zu unterstützen. Des Weiteren fällt in den Kompetenzbereich der INCB die Beurteilung von chemischen Substanzen, die als Grundstoffe zur illegalen Herstellung von Drogen eingesetzt werden können. Der Rat entscheidet darüber, ob und wie intensiv diese unter internationale Kontrolle gestellt werden sollten.

Um die an ihn gestellten Aufgaben adäquat zu erfüllen, lässt sich der Suchtstoffrat jährlich Schätzungen und Statistiken über Herstellung, Handel und Konsum der international kontrollierten Substanzen durch die Mitgliedstaaten zu Verfügung stellen. Diese Daten werden analysiert und dazu genutzt, den Regierungen Hilfestellungen zu geben. Ferner werden die Staaten im Bereich der legalen Herstellung von Drogen darin überwacht, ob sie geeignete Maßnahmen gegen den Missbrauch von Chemikalien oder Grundstoffen treffen, die zur Herstellung von Betäubungsmitteln oder psychotropen Substanzen genutzt werden. Darüber hinaus erhält der Rat neben Statistiken und Schätzungen weiterführende Informationen von Regierungen und anderen internationalen Organisationen um sicher zu stellen, dass die in den Konventionen niedergelegten Vereinbarungen eingehalten werden. Da der INCB bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die umfangreiche Unterstützung der Regierungen der Mitgliedstaaten angewiesen ist, steht er auch durch sein Sekretariat innerhalb der UNODC in ständigem Kontakt mit diesen. So fungiert er als Vermittler, um gegebenenfalls Empfehlungen für technische und finanzielle Mittel für eine Regierung zur Verfügung stellen zu lassen.⁴⁴ Um die Arbeit der nationalen Verwaltungsbehörden für die Drogenbekämpfung fortlaufend auf aktuellem Niveau zu halten, führt das INCB-Sekretariat Seminare und Schulungsprogramme für Drogenkontrollpersonal durch. Diese werden im Besonderen für Personal aus Entwicklungsländern angeboten. Zum Inhalt der Schulungen und Seminare, die in Kooperation mit dem United Nations Drug Control Programme (UNDCP) als Teil

⁴⁴ Pressemappe des INCB zum Jahresbericht 2008, Februar 2009, INCB, Über den Internationalen Suchtstoffkontrollrat, S. 14, 15.

des UNODC, der WHO und auch INTERPOL verlaufen, gehören beispielsweise Hilfen bei Maßnahmen zur Umsetzung der Vertragsverpflichtungen und Kooperation mit anderen Vertragsparteien.⁴⁵

Sollte ein Mitgliedstaat seiner, durch die drei Konventionen festgelegten, Verpflichtung zur nationalen Durchführung (einschließlich der Übermittlung von Daten) der Abkommen nicht adäquat nachkommen, ist der Suchtstoffkontrollrat ermächtigt, Erläuterungen zu verlangen. Voraussetzung dafür ist, dass ein „Grund“ (Art. 19 Abs. 1a S. 1 Konvention von 1971, Art. 22 Abs. 1a Konvention von 1988) bzw. „konkrete Gründe“ (Art. 14 Abs. 1a S. 1 Konvention von 1961) zu der Annahme führen, dass „die Ziele des Abkommens ernstlich gefährdet sind“ (Artikel 14 Abs. 1a S. 1 Konvention von 1961) bzw. „nicht verwirklicht werden“ (Art. 22 Abs. 1a Konvention von 1988).

Des Weiteren kann er die betreffende Regierung auffordern, erforderliche „Abhilfemaßnahmen“ zu treffen, um die Durchführung der Abkommen zu gewährleisten (Art. 14 Abs. 1b Konvention von 1961, Art. 19 Abs. 1b Konvention von 1971, Art. 22 Abs. 1b i Konvention von 1988). Sollte weder das Eine noch das Andere geschehen, kann der INCB die Suchtstoffkommission und den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen über den Sachverhalt informieren (Art. 14 Abs. 1d S. 1 Konvention von 1961, Art. 19 Abs. 1c Konvention von 1971, Art. 22 Abs. 1b ii Konvention von 1988).

Ferner kann er den anderen Vertragsparteien gemäß den beiden Konventionen von 1961 und 1971 empfehlen, Ein- und Ausfuhr von Betäubungsmitteln oder psychotropen Substanzen zum oder von dem betreffenden Staat für einen gewissen Zeitraum oder bis zu einem Zeitpunkt zu unterbinden (Art. 14 Abs. 2 S. 1 Konvention von 1961, Art. 19 Abs. 2 S. 1 Konvention von 1971).

⁴⁵ <http://www.incb.org/incb/en/mandate.html> (Abrufdatum: 03.10.2009).

b) Veröffentlichungen

Annual Report

Ebenso wie das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) und die Suchtstoffkommission (CND) verfasst auch der Internationale Suchtstoffkontrollrat (INCB) einen Jahresbericht über seine Aktivitäten. Verbindliche Grundlage hierfür sind die drei internationalen Drogenkontrollverträge der Vereinten Nationen (Artikel 15 in der Konvention von 1961, Artikel 18 der Konvention von 1971, Artikel 23 der Konvention von 1988).

In dem jährlichen Bericht veröffentlicht das INCB seine Tätigkeiten innerhalb des vergangenen Jahres und analysiert die globale Situation auf dem Gebiet der Drogenkontrolle. Grundlage der Analyse sind die von den Regierungen der Mitgliedstaaten, anderen Einrichtungen der Vereinten Nationen sowie weiterer Organisationen (z.B. INTERPOL, WCO) zur Verfügung gestellten Informationen und statistischen Angaben. Das INCB sensibilisiert dabei die Regierungen in Hinblick auf vorhandene und sich möglicherweise entwickelnde Umstände, die bei der Umsetzung der in den Konventionen gesetzten Ziele hindernd wirken könnten. Er benennt Schwachstellen und Problematiken in nationalen Kontrollsystemen und liefert Vorschläge für Optimierungsansätze.

Der Annual Report wird durch drei weitere Berichte, sogenannte Technical Reports, ergänzt. Der *Technical Report-Narcotic Drugs* und der *Technical Report-Psychotropic Substances* enthalten Daten, Informationen und Analysen über den legalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen für medizinische und wissenschaftliche Zwecke. Der *Precursors Report* veröffentlicht Ergebnisse bezüglich der Überwachung von Chemikalien, die oftmals als Grund-

stoffe zur Herstellung von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen benutzt werden und legal in der Industrie verarbeitet werden.⁴⁶

IV. UN-Instrumente zur Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität

1. Konventionen

a) Geschichtlicher Hintergrund

Der Anbau, Handel und der Konsum von Drogen und bewusstseinsverändernden Substanzen wie Opium, Cannabis, Koka oder Khat, ist keine Erscheinung der jüngeren Vergangenheit. Seit Jahrtausenden werden diese Substanzen aus diversen Gründen und zu verschiedenen Zwecken in vielen Teilen der Welt konsumiert. Soziale, spirituelle oder auch medizinische Motivationen bildeten den Hintergrund für den Konsum in verschiedenen Kulturen. Im Kontrast zu dieser langen Periode stellt das internationale Engagement zur Kontrolle von Drogenkonsum und -handel ein Phänomen des zwanzigsten Jahrhunderts dar.⁴⁷ Ausschlaggebend für diesen Wandel war das Zusammentreffen unterschiedlicher Interessen von drei einflussreichen Staaten. China, Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika hatten jeweils zwar verschiedene Gründe, aber letztendlich dasselbe Ziel, nämlich den Opiumhandel einzudämmen.⁴⁸ Die in China vorhandene hohe Zahl an Opiumabhängigen, ausgelöst durch eine intensive jahrelange britische Handelspolitik, wirkte sich durch die Abwanderung vieler Chinesen nach Europa, Australien und Nordamerika auch auf andere

⁴⁶ Pressemappe des INCB zum Jahresbericht 2008, Februar 2009, INCB, Über den Internationalen Suchtstoffkontrollrat, S. 15, 16.

⁴⁷ Jay Sinha, *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*, 2001, S. 1.

⁴⁸ INCB Report 2008, INCB, S. 1.

Teile der Welt aus. Der Konsum von Opium wurde als chinesisches Phänomen bezeichnet und als Ursache für Kriminalität und sozialen Abstieg benannt. Er wurde somit zu einem internationalen Problem.⁴⁹ Im Hinblick darauf trafen sich Vertreter von dreizehn Staaten, um zum ersten Mal auf internationaler Ebene über Drogenkontrolle und Drogenbekämpfung zu debattieren und Lösungen anzustreben. Auf der „International Opium Commission“ im chinesischen Shanghai im Februar 1909 legten die Mitgliedstaaten den Grundstein für die „International Opium Convention“ von 1912. In diesem ersten multinationalen Vertrag dieser Art, wurde die Kontrolle von Produktion und Verbreitung von Opium festgelegt. Man kam überein, Drogen ausschließlich für medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu nutzen.⁵⁰

In den anschließenden Jahren zwischen 1912 und 1953 wurden insgesamt neun multinationale Verträge zur Drogenkontrolle verabschiedet.⁵¹

b) Single Convention on Narcotic Drugs von 1961 und das Zusatzprotokoll von 1972

Die *Single Convention on Narcotic Drugs (1961)* (deutsch: Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe) wurde ins Leben gerufen, um das Geflecht aus neun verschiedenen multinationalen Verträgen auf dem Gebiet der Drogenkontrolle in einem Vertrag zu vereinen. Das bestehende Kontrollsystem sollte modernisiert und rationalisiert werden. Darüber hinaus sollte die Kontrolle auf den Anbau von Rohstoffen zur Drogengewinnung ausgeweitet werden. Gleichzeitig wollten die Initiatoren gewährleisten, dass Betäubungsmittel zu medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken zur Verfügung stehen und

⁴⁹ Jay Sinha (Fn. 47), S. 5.

⁵⁰ INCB Report 2008, INCB, S. 1, 2.

⁵¹ Jay Sinha, (Fn. 47), S. 8.

jeglicher Konsum außerhalb dieser Rahmen unterbunden wird.⁵² Die effektive Erreichung der gesteckten Ziele eines solchen Vertrages erfordert weltweit abgestimmte Handlungsweisen.

Diese Grundgedanken legten die Vertragsstaaten in der die Konvention einleitenden Präambel dar.⁵³ In vier der Konvention beigegeführten Tabellen werden die einzelnen Betäubungsmittel nach ihrer Verkehrsfähigkeit kategorisiert und somit unterschiedlich eingeschränkt. Der Grad der Beschränkung bzw. der Kontrolle ist von Tabelle I zu Tabelle III abnehmend. Die in Tabelle IV niedergelegten Betäubungsmittel sind ebenfalls in Tabelle I aufgeführt und haben „im Hinblick auf die besonders gefährlichen Eigenschaften dieser Suchtstoffe...“⁵⁴ einen Sonderstatus. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich darüber hinaus zu zusätzlichen Überwachungsmaßnahmen bezüglich Betäubungsmitteln, die nicht Teil des Abkommens sind.⁵⁵

Zu einer weiteren Verpflichtung der Unterzeichner zählt das Treffen von allen „erforderlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen“, um die Bestimmungen der Konvention über den Umgang mit Betäubungsmitteln und die multinationale Zusammenarbeit zu gewährleisten.⁵⁶ Dazu gehört auch die Einrichtung einer besonderen Verwaltungsstelle (Art. 17) zur Anwendung der Konvention. Diese Funktion nimmt in Deutschland die Bundesopiumstelle war.

Im Einzelnen haben die Parteien u.a. die Herstellung und Einfuhr von Betäubungsmitteln zu überwachen (Art. 21), besondere Maßnahmen in Bezug auf Opium (Art. 22 - 25), Koka (Art. 26, 27) und Cannabis

⁵² INCB Report 2008, INCB, S. 2.

⁵³ Vgl. Präambel Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe idF der Bkm vom 04.02.1977.

⁵⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 5a Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe idF der Bkm vom 04.02.1977.

⁵⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 8 Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe idF der Bkm vom 04.02.1977.

⁵⁶ Vgl. Art. 4 Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe idF der Bkm vom 04.02.1977.

(Art. 28) zu treffen, nationale und internationale Regelungen aufeinander abzustimmen (Art. 35) und Strafbestimmungen (Art. 36) zu erlassen. Darüber hinaus haben die Vertragsparteien einen jährlichen Bericht über die nationale Durchführung und Wirkung der Bestimmungen und alle in diesem Zusammenhang verabschiedeten Gesetze und Vorschriften (Art. 18) zu verfassen. Sie haben Schätzungen über ihren Betäubungsmittelbedarf abzugeben (Art. 19) und diverse Statistiken zu übermitteln (Art. 20). Die Schätzungen und Statistiken werden dem neu gegründeten Internationalen Suchtstoffkontrollrat (INCB) übersandt.⁵⁷ Als weiteres maßgebendes Organ im Gefüge der Vereinten Nationen im Kampf gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität wurde die Suchtstoffkommission (CND) in der Konvention mit diversen Aufgaben betraut.⁵⁸

Die Konvention von 1961 wurde durch das „Gesetz zu dem Einheits-Übereinkommen vom 30. März 1961 über Suchtstoffe“⁵⁹ und die Bekanntmachung über das Inkrafttreten vom 15. August 1974⁶⁰ ratifiziert und in innerstaatliches Recht umgewandelt.

Die Single Convention on Narcotic Drugs wurde 1972 durch ein Zusatzprotokoll modifiziert. Veränderungen und Verbesserungen, wie z.B. bei Aufnahmekriterien für neue Stoffe, Maßnahmen gegen Missbrauch und Strafbestimmungen, wurden in die Single Convention eingearbeitet.

c) Convention on Psychotropic Substances, 1971

Während der sechziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts stieg der Missbrauch bestimmter psychotroper Substanzen an und führte in ei-

⁵⁷ Die in diesem Absatz aufgeführten Artikel beziehen sich auf das Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe.

⁵⁸ Siehe hierzu: Gliederungsziffer I. 2. a dieses Beitrages.

⁵⁹ BGBl. II vom 11.09.1973, S. 1353.

⁶⁰ BGBl. II vom 05.09.1974, S. 1211.

nigen Ländern zu Problemen für die Volksgesundheit und im sozialen Bereich.⁶¹ Die leichte Verfügbarkeit und der dadurch entstandene weitläufige Gebrauch synthetischer Drogen führten zu einer ansteigenden Zahl von Abhängigen. Viele dieser psychotropen Substanzen waren nicht unter einheitlicher internationaler Kontrolle und die unterschiedlichen Kontrollsysteme auf nationaler Ebene begünstigten einen florierenden illegalen Handel.⁶² Aus diesem Grund sahen die Mitgliedstaaten des Übereinkommens von 1961 die Notwendigkeit, über pflanzenbasierte Drogen wie Opium, Koka und Cannabis hinaus, auch psychotrope Stoffe zu bekämpfen. Die Konvention von 1971 übernahm somit die Grundlagen der Single Convention von 1961 und übertrug sie auf psychotrope Substanzen.⁶³ Die Drogenkontrolle wurde über die klassischen Suchtstoffe hinaus auf halluzinogene Stoffe, Stimulanzien, Sedativa und Tranquilizer erweitert.⁶⁴

Es gibt jedoch einige Unterschiede zwischen der Single Convention in seiner ursprünglichen Form und der *Convention on Psychotropic Substances* von 1971 (deutsch: Übereinkommen von 1971 über psychotrope Substanzen). Während der Artikel 3 der Single Convention es unter relativ geringen Anforderungen möglich machte, einen Stoff, der bisher nicht berücksichtigt wurde, einer Tabelle hinzuzufügen, setzte der Art. 2 Abs. 4 der Konvention von 1971 strengere Maßstäbe an.

Des Weiteren unterscheiden sich die beiden Konventionen in Bezug auf die Berücksichtigung der Nachfrageseite. Während Artikel 38 der ursprünglichen Single Convention die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „ihr besonderes Augenmerk auf die Behandlung, Pflege und Wiedereingliederung Betäubungsmittelsüchtiger zu treffenden Maßnah-

⁶¹ The International Narcotics Control Board, Mandate and activities, INCB, International Drug Control Conventions

⁶² Jay Sinha, (Fn. 47), S. 24.

⁶³ The International Narcotics Control Board, Mandate and activities, INCB, International Drug Control Conventions.

⁶⁴ Körner, Betäubungsmittelgesetz-Arzneimittelgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2007, Rdn. 27.

men“ zu richten, ergänzt die Konvention von 1971 in ihrem entsprechenden Artikel 20 diese Maßnahmen. Er beinhaltet zusätzlich die Verpflichtung zur Umsetzung von Maßnahmen zur Verhütung des Missbrauchs und einer frühzeitigen Erkennung sowie Aufklärung und Nachbehandlung. Diese Maßnahmen sollen untereinander koordiniert werden. Darüber hinaus wurde zusätzlich festgelegt, dass die Ausbildung von Personal, welches sich um Abhängige kümmert, gefördert werden soll. Es soll diesem Personenkreis ermöglicht werden, sich über die „Probleme des Missbrauchs“ fortzubilden.

Auch auf dem Gebiet der Strafbestimmungen gibt es Unterschiede zwischen den beiden Konventionen. Im Artikel 36 der Single Convention beschränkten sich die Strafbestimmungen im Umgang mit den betreffenden Stoffen auf Gefängnisstrafen oder andere „Arten des Freiheitsentzuges“. Die Konvention von 1971 hingegen bietet den Mitgliedstaaten in seinem Artikel 22 Alternativen in Form von „Maßnahmen der Behandlung, der Erziehung, der Nachbehandlung, der Rehabilitierung und sozialen Wiedereingliederung“.⁶⁵ Diese Ergänzungen wurden durch das Zusatzprotokoll von 1972 auch in die Single Convention integriert.

Das Übereinkommen wurde von der Bundesrepublik Deutschland am 23. Dezember 1971 unterzeichnet. Das notwendige Zustimmungsgesetz, namentlich das „Gesetz zu dem Übereinkommen vom 21. Februar 1971 über psychotrope Stoffe“⁶⁶, wurde am 30. August 1976 verkündet.

⁶⁵ Jay Sinha, (Fn. 47), S. 28, 29.

⁶⁶ BGBl. II vom 03.09.1976, S. 1477.

d) United Nations Convention on Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988

Aufgrund des anwachsenden internationalen illegalen Drogenhandels und der organisierten Kriminalität wurde es notwendig, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Dazu kamen Probleme bei der internationalen Verfolgung von Straftätern drogenbezogener Delikte und der Geldwäsche.⁶⁷ Die Methoden des Schmuggels (z.B. Körperschmuggel) und der Geschäftsabwicklung wurden durch die Drogenhändler verfeinert und die Strafverfolgungsbehörden waren nicht mehr in der Lage, effektiv zu agieren. Demzufolge kam es zu einer Ausbreitung des Dunkelfelds im Bereich der Betäubungsmittel. Des Weiteren nahm das Kokain, neben Haschisch und Heroin, seit Ende der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts den illegalen Betäubungsmittelmarkt ein; in Amerika stieg der Crack-Konsum erheblich an. Aber auch in Europa erhöhte sich neben dem Kokainkonsum (z.B. in der Bundesrepublik) die Herstellung und der Verbrauch von Amphetaminen deutlich.⁶⁸ Es galt, die in den beiden vorherigen Konventionen festgelegten „Maßnahmen zu verstärken und zu ergänzen“.⁶⁹ Drei Hauptziele sollten durch eine neue Konvention erfüllt werden:

1. Abstimmung von Ausgestaltung und Bandbreite im Vorgehen gegen die Drogenkriminalität auf internationaler Ebene,
2. Verbesserung und Stärkung bestehender internationaler Kooperationen und verbesserte Koordination,
3. Unterstützung der verantwortlichen Behörden mit Rechtsmitteln für effektivere Verbote von illegalem Drogenhandel.

⁶⁷ INCB Report 2008, INCB, S. 3.

⁶⁸ Körner (Fn. 64), Rdn. 35 (37).

⁶⁹ Präambel, Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 20.12.1988.

Es sollten den Anwendern besondere Empfehlungen für Strafverfolgungsmethoden auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung geboten werden.⁷⁰

Somit wurde die *United Nations Convention on Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988* (deutsch: Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 20. Dezember 1988) ins Leben gerufen. Der Artikel 3 des Abkommens, das auch als „Wiener Konvention“ bezeichnet wird, konkretisiert insgesamt 23 Tatbestände. Dieser Artikel umfasst Straftaten von der Herstellung, dem Besitz, dem Verkauf und dem Transport von Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen bis zu Verfahrensregelungen über die Einziehung von Vermögensgegenständen aus drogenbezogenen Straftaten. Ferner fordert die Norm in seinem Absatz 5 von den Unterzeichnern, schwerwiegendere Faktoren, wie die Anwendung von Gewalt oder Waffen, die Mitwirkung an anderen kriminellen Tätigkeiten oder die Benutzung Minderjähriger, bei der Begehung der Straftaten gesetzlich zu berücksichtigen.

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten zu Kooperationen bei Auslieferungen aufgrund drogenbezogener Straftaten (Art. 6), Rechtshilfe „bei Ermittlungen, Strafverfolgungen und Gerichtverfahren im Zusammenhang mit den in Artikel 3 Absatz 1 umschriebenen Straftaten“ (Art. 7 Abs. 1) sowie die Übertragung von Verfahren zur Strafverfolgung in bestimmten Fällen (Art. 8). Sie haben Kommunikationsverbindungen einzurichten und, wenn nötig, „gemeinsame Arbeitsgruppen“ zu schaffen. Diese sollen die Durchführung des Informationsaustausches koordinieren. Diese Informationen können sich beispielsweise auf Identitäten, Aufenthaltsorte und Tätigkeiten von Personen, aber auch auf die Bewegung von Drogen beziehen (Art. 9). Ebenfalls verpflichten sich alle

⁷⁰ INCB Report 2008, INCB, S. 3.

Parteien, Transit- und Entwicklungsländern, „durch Programme fachlicher Zusammenarbeit“ und freiwillige „finanzielle Hilfe“, Unterstützung „zur Verhinderung der unerlaubten Ein- und Durchfuhr sowie damit zusammenhängenden Tätigkeiten“ zu leisten (Art. 10).⁷¹ Auf dem Gebiet der Beseitigung des unerlaubten Anbaus und der unerlaubten Nachfrage strebte man zum Einen „den Austausch wissenschaftlicher und technischer Informationen“ und die „Durchführung von Forschungsarbeiten“ an (Art.14 Abs. 3b). Zum Anderen sollten in Grenzgebieten gemeinsame Programme erarbeitet werden (Art.14 Abs. 3c).

In Artikel 12 der Konvention verpflichten sich die Mitgliedstaaten, kooperative Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern sollen, dass „Stoffe zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen oder psychotropen Stoffen abgezweigt werden“.⁷² Zweck dieser Grundstoffüberwachung ist es, die Kriminalitätsentwicklung zu stören und es möglichst gar nicht erst zur Betäubungsmittelproduktion kommen zu lassen, da zur Herstellung von bestimmten Drogen gewisse chemische Substanzen notwendig sind. Die Problematik dabei besteht jedoch darin, dass die meisten dieser Chemikalien in der Industrie legal zu Produktionszwecken genutzt werden. In den beiden, dem Vertrag angehängten, Tabellen werden diese Grundstoffe aufgeführt. Genau wie in den vorhergegangenen Konventionen können diese Tabellen unter bestimmten Umständen geändert werden. Diese zu treffenden Maßnahmen spiegeln sich im seit Oktober 1994 in Kraft befindlichen und im Jahr 2006 neu gefassten Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG) wider.

⁷¹ Die in diesem Absatz aufgeführten Artikel beziehen sich auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, 1988.

⁷² Artikel 12 Abs. 1 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, 1988.

Das Wiener Abkommen von 1988 wurde, wie auch seine beiden Vorgänger, durch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert. Des Weiteren wurde auf Grundlage dieser Konvention das Ausführungsgesetz Suchtstoffübereinkommen 1988 vom 2. August 1993⁷³ verabschiedet. Dieses Gesetz beinhaltete Änderungen diverser Normen, wie des Strafgesetzbuches (StGB), der Strafprozessordnung (StPO), des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG), etc. Beispielsweise wurde der Artikel 18a in das BtMG eingefügt, der sämtlichen Umgang mit Grundstoffen verbot.⁷⁴

Aktuell sind 95 Prozent der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Mitglieder der drei Konventionen von 1961, 1971 und 1988. Dies entspricht neunundneunzig Prozent der Weltbevölkerung. Gegenwärtig werden 119 Betäubungsmittelarten und 116 psychotrope Stoffe durch die Vereinten Nationen kontrolliert.⁷⁵

e) UN-Sondergeneralversammlung 1998 (UNGASS)

Im Juni des Jahres 1998 fand in New York die zwanzigste UN-Sondergeneralversammlung (englisch: United Nations General Assembly Special Session, UNGASS) statt, auf der sich die Mitgliedstaaten der drei UN-Konventionen gegen die Betäubungsmittelkriminalität verpflichteten, gemeinsam bis zum Jahr 2008 messbare Ergebnisse in Bezug auf den Kampf gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität zu erreichen. Zu diesem Zweck verabschiedeten sie drei wesentliche Dokumente: Eine „*Political Declaration*“, eine „*Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction*“ sowie eine „*five-part resolution*“.

⁷³ BGBl. I vom 07.08.1993, S. 1407 ff.

⁷⁴ Artikel 3 Nr. 1 Ausführungsgesetz Suchtstoffübereinkommen 1988 vom 02.08.1993.

⁷⁵ INCB Report 2008, INCB, S. 3.

In ihrer politischen Erklärung (englisch: Political Declaration) legten die Mitgliedstaaten den Focus auf die zu lösenden Kernprobleme, wie illegaler Anbau, Produktion, Herstellung, Transport und Absatz von Betäubungsmitteln, psychotropen Substanzen und Aufputschmitteln sowie die Abzweigung von Grundstoffen zur Herstellung von Drogen. Nationale und internationale Strategien zur Bekämpfung bzw. Reduzierung von Angebot aber auch Nachfrage sollten durch engere Zusammenarbeit erreicht werden. Dazu riefen die Mitgliedstaaten zu einer intensiveren Unterstützung der Organe der Vereinten Nationen, die in die Drogenbekämpfung involviert sind (z.B. CND, INCB, UNODC), auf. Des Weiteren wurde an alle Staaten appelliert, die noch nicht Mitglieder der drei internationalen Konventionen zur Drogenbekämpfung von 1961, 1971 und 1988 sind, diesen Verträgen beizutreten und sich in ihrem Sinne zu engagieren. Auch die internationale Finanzwelt wurde um intensivere Unterstützung ersucht, da die Finanzierung der angestrebten Projekte einen wichtigen Faktor darstellt. Die Erklärung nennt neben den Brennpunkten der Drogenproblematik auch die angrenzenden Kriminalitätsfelder, wie den illegalen Waffenhandel sowie die Geldwäsche, und fordert auch in diesen Themenbereichen zu intensiverer Kooperation in deren Bekämpfung; nicht zuletzt durch die verantwortlichen Strafverfolgungsbehörden, auf. Die Mitgliedstaaten setzten sich das Ziel, erhebliche und messbare Ergebnisse bei der Bekämpfung aller Problemgebiete bis zum Jahr 2008 zu erreichen.⁷⁶

In der „*Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction*“ bezogen die Mitgliedstaaten der UNGASS Stellung zur Wichtigkeit der Nachfragereduzierung von Drogen. Die Notwendigkeit zur Nachfragereduzierung, so die Mitgliedstaaten, ergebe sich aus den u.a. negativen sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Drogensucht für die gesamte Gesellschaft. Durch nationale und inter-

⁷⁶ Political Declaration on Global Drug Control, General Assembly Twentieth Special Session, 8-10 June 1998, United Nations, S. 1 ff.

ationale Kooperation bei der Reduzierung von Angebot und Nachfrage und dem Aufbau von Präventionsprogrammen sowie Verbesserung der Gesundheitspolitik soll dieses Ziel erreicht werden. Präventionsprogramme bzw. Programme zur Nachfragereduzierung sollten z.B. Behandlung, Rehabilitation, Nachsorge und soziale Reintegration beinhalten, so die UNGASS. Ferner solle dieses Thema durch die Medien der Öffentlichkeit näher gebracht werden und über die Gefährlichkeit des Drogenmissbrauchs aufgeklärt werden.⁷⁷ Das dritte Dokument „*Measures to enhance international cooperation to counter the world drug problem*“ gliedert sich in folgende fünf Punkte:

- Aktionsplan gegen die illegale Herstellung, den illegalen Handel und den Missbrauch von Aufputschmitteln und deren Grundstoffe
- Kontrolle der Grundstoffe für die Herstellung von Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen
- Datensammlung
- Bekämpfung der drogenbezogenen Geldwäsche
- Aktionsplan für eine internationale Kooperation für die restlose Bekämpfung des illegalen Drogenanbaus und der Entwicklung von landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Alternativen.

Jedes Aktionsfeld wird zunächst als Problemfeld benannt und beschrieben. Anschließend werden die zu ergreifenden Maßnahmen benannt.⁷⁸

Folge der UN-Sondergeneralversammlung von 1998 war u.a. die Gründung des *Global Assessment Programme on Drug Abuse (GAP)* zur Nachfragereduzierung und das *International Crop Monitoring*

⁷⁷ Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction, General Assembly Twentieth Special Session, 8-10 June 1998, United Nations, S. 1ff.

⁷⁸ Measures to enhance international cooperation to counter the world drug problem, General Assembly Twentieth Special Session, 8 - 10 June 1998, United Nations, S. 1 ff.

Programme (ICMP) zur Bekämpfung des illegalen Drogenanbaus in den Hauptanbaugebieten.

2. Programme

a) Global Assessment Programme on Drug Abuse (GAP)

Das *Global Assessment Programme on Drug Abuse (GAP)* wurde im August 2000 in Leben gerufen.⁷⁹ Auf der Grundlage der auf der UN-Sondergeneralversammlung 1998 (UNGASS) zur Bekämpfung der Drogenproblematik verabschiedeten „Political Declaration“, die eine signifikante Nachfragereduzierung von Drogen bis zum Jahr 2008 forderte, wurde dieses Programm eingeführt. Das unter der Verantwortung des UNODC in der operativen Abteilung der sog. PTRU (Prevention, Treatment and Rehabilitation Unit) geführte Programm soll den Mitgliedstaaten bei der Erstellung von international vergleichbaren Daten bezüglich der Nachfrage und des Konsums von Drogen behilflich sein. Durch Schulungen, technische Unterstützung und acht verschiedene angebotene Module (z.B. zur Einführung eines Informationssystems, Erstellung von Datenbanken oder Anleitungen zum Erstellen von Jahresberichten etc.), bietet das GAP Hilfestellung bei der Überwachung von Konsum und Nachfrage in mehr als siebenzig Ländern. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Themengebieten der Prävention, der Behandlung und Rehabilitation sowie der Reduzierung gesundheitlicher und sozialer Folgen. Ferner sollen die Mitgliedstaaten befähigt werden, Kompetenzen bei der Überwachung von Verhaltensmuster und Nachfragetrends zu entwickeln.⁸⁰

⁷⁹ Vgl. Evaluation of the Global Assessment Programme on Drug Abuse (GAP), Independent Evaluation Unit, UNODC, Dezember 2006, S. 1.

⁸⁰ Vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/GAP/index.html> (Abrufdatum: 23.11.2009).

b) Illicit Crop Monitoring Programme (ICMP)

Das Programm zur Überwachung des illegalen Drogenanbaus (englisch: Illicit Crop Monitoring Programme, ICMP), wurde ebenso wie das GAP vor dem Hintergrund der UN-Sondergeneralversammlung von 1998 und der damit einhergehenden „Political Declaration“ geschaffen. Ebenfalls unter der Federführung des UNODC arbeitet das Programm mit den sieben Hauptproduzenten von Opium, Kokain sowie Cannabis zusammen. Dies sind Afghanistan, Myanmar und Laos (Opiumanbau), Bolivien, Kolumbien und Peru (Kokainproduktion) und Marokko (Cannabisanbau). Durch Überflüge, Aufnahmen von Satellitenbildern, Gesprächsaufklärung und auf Statistiken basierenden Analysen sollen die betroffenen Mitgliedstaaten zuverlässige Schätzungen über das Ausmaß des illegalen Drogenanbaus liefern können. Des Weiteren sollen die Regierungen der Bevölkerung Alternativen zum illegalen Drogenanbau bieten, um auf legalem Weg ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Diese Maßnahmen werden durch die UNODC bzw. das ICMP mittels fachkundiger und finanzieller Unterstützung professionalisiert. Die jeweilige Regierung erhält, je nach vorhandenen Ressourcen und technischem Wissen, ein auf sie zugeschnittenes Überwachungssystem. Die so gewonnenen Informationen melden die Mitgliedstaaten an das UNODC weiter, welches seinerseits einen detaillierten jährlichen Bericht zur Situation in jedem Land und eine Zusammenfassung im jährlichen World Drug Report anfertigt.⁸¹

c) Global SMART Programme

Das *Global SMART Programme (Global Synthetics Monitoring: Analyse, Reporting and Trends Programme)* wurde vom UNODC entwi-

⁸¹ <http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html?tag=Afghanistan> (Abrufdatum: 23.11.2009).

ckelt und hat die Aufgabe, Staaten bei der Bekämpfung von psychotropen Stoffen in Form von sogenannten ATS (englisch: Amphetamine Type Stimulants, ATS), wie Amphetamine, Methamphetamine und Ecstasy zu unterstützen.⁸² Das Programm wurde im März 2008 durch die Suchtstoffkommission (CND) in Wien der Öffentlichkeit vorgestellt und im September 2008 als erstes in Bangkok (Thailand) eingeführt.⁸³ Mittlerweile bestehen Kooperationen mit dreißig Regionen, die sich zwar zu einem Großteil in Südostasien als momentanem Schwerpunkt konzentrieren, jedoch auch andere Teile der Welt wie Nord- und Südamerika, Australien, die arabische Halbinsel, aber auch die Ukraine oder Island abdecken.⁸⁴

Viele Staaten, in denen die Produktion und der Konsum von ATS konzentriert sind, sind schlecht ausgerüstet, um die Herausforderungen, die die ATS-Problematik an sie stellt, effektiv anzugehen. Defizite herrschten in der Informationssammlung, bei rechtlichen Rahmenbedingungen, in der Strafverfolgung, bei kriminaltechnischen Belastbarkeiten und bzw. oder im Gesundheitssystem.⁸⁵ Das UNODC will durch sein SMART Programme Mitgliedstaaten darin fördern, Informationen über synthetische Stoffe zu sammeln, zu verwalten, auszuwerten und weiterzuleiten, um eine effektive Drogenpolitik durchzuführen. Darüber hinaus sollen Übersichten über illegale Handelsrouten und Konsum erstellt werden können, entstehende Trends frühzeitig erkannt werden können und der Austausch von vergleichbaren Informationen verbessert werden.⁸⁶ Letztendlich soll sich eine globale Übersicht ergeben, die es der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten, die sich der internationalen Drogenbekämpfung verschrieben haben, er-

⁸² The Global SMART Programme-A strategic response to the synthetic drug problem, UNODC, Strategic Response.

⁸³ Vgl. Global SMART Update 2009, UNODC, S. 12.

⁸⁴ Vgl. Global SMART Update 2009, UNODC, S. 3 ff.

⁸⁵ Vgl. Annual Report 2009, UNODC, S. 35, 36.

⁸⁶ The Global SMART Programme - A strategic response to the synthetic drug problem, UNODC, Strategic Response.

leichtert, zukünftig effektiv gegen die ATS-Problematik zu intervenieren.

3. Aktionsplan (Plan of action)

Im Rahmen der 51. Sitzung der Suchtstoffkommission (CND) im März 2008 wurden die Ergebnisse der Umsetzung der UNGASS von 1998 evaluiert. Zehn Jahre nach der UN-Sondergeneralversammlung sollten die beschlossenen Grundsätze und Aktionspläne für die internationale Zusammenarbeit in der Drogenbekämpfung überprüft und die Grundlagen für eine zukünftige Drogenpolitik gelegt werden. Die meisten Beteiligten kamen zu dem Ergebnis, dass es zwar „gewisse Fortschritte in einigen Bereichen (Prävention, Schadensminderung, Datengewinnung, Evidenzbasierung, Forschung)“ gegeben hätte, „global betrachtet die Ziele der UNGASS-98-Beschlüsse- jedenfalls im Hinblick auf die Reduzierung von Angebot und Nachfrage- nicht erreicht wurden.“ Das UNODC betrachtete die Entwicklung des Drogenproblems hingegen als konstant. Die Bundesrepublik sieht in der Entwicklung innerhalb der zehn Jahre sowohl positive als auch negative Aspekte. Während die weltweite Drogensituation heutzutage einen höheren Bekanntheitsgrad habe und die internationale Zusammenarbeit verstärkt worden sei, sei „festzustellen, dass die Ziele aus dem Jahr 1998 nicht erreicht wurden“. Der Konsum illegaler Drogen habe nicht deutlich verringert werden können; er sei in einigen Teilen der Welt gestiegen. Auch der Anbau von Drogenpflanzen und der weltweite Drogenmarkt hätten die gleiche Entwicklung zu verzeichnen. Auf der 52. CND im März 2009 verabschiedeten Vertreter von 130 Mitgliedstaaten der internationalen Drogenkonventionen eine neue politische Erklärung (englisch: Draft Political Declaration) und

einen Aktionsplan (Plan of Action), um die Ziele und Grundsätze der zukünftigen Drogenpolitik der Vereinten Nationen festzulegen.⁸⁷

Der Aktionsplan enthält 30 Maßnahmen zu Problemen auf folgenden sechs Schwerpunktgebieten:

1. Reduzierung von Drogenmissbrauch und Drogenabhängigkeit.
2. Reduzierung des Angebots illegaler Drogen
3. Kontrolle von Vorläufersubstanzen (Grundstoffen) und synthetischen Drogen wie Amphetamine, Methamphetamine und Ecstasy (englisch: Amphetamine Type Stimulants, ATS)
4. Internationale Zusammenarbeit zur Beseitigung des illegalen Drogenanbaus und zum Angebot von Alternativen
5. Bekämpfung von drogenbezogener Geldwäsche
6. Justizielle Zusammenarbeit.⁸⁸

V. Schnittstellen zu anderen Institutionen

1. Europäische Union

a) EU-Drogenaktionsplan

Neben den Vereinten Nationen engagiert sich ebenfalls die Europäische Union auf europäischer Ebene bei der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität. Eine erste EU-Drogenstrategie wurde Ende 1999 verabschiedet, die für einen Zeitraum von fünf Jahren (2000 - 2004) im Rahmen eines Aktionsplans Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität und des Drogenkonsums vorsah. Die rund einhundert festgelegten Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten der

⁸⁷ Vgl. Drogen- und Suchtbericht 2009, Mai 2009, Drogenbeauftragte der Bundesregierung, S. 143,144.

⁸⁸ Vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2009-12.03.html> (Abrufdatum: 17.12.2009).

EU, der EU-Kommission, der EBDD (Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht) sowie von Europol (Europäisches Polizeiamt) ergriffen werden sollten, verfolgten die Verwirklichung von sechs hauptsächlichen Zielen. Diese sahen die Senkung von Gesundheitsschäden und des Drogenkonsums sowie der Verfügbarkeit von Drogen, die Erhöhung erfolgreich behandelter Drogensüchtiger und die Verringerung von Geldwäsche und Handel mit Grundstoffen vor. Diese Strategie war im Gegensatz zu den drei Konventionen der Vereinten Nationen von 1961, 1971 und 1988 rechtlich nicht bindend, stellte aber für alle Beteiligten einen „wichtigen Rahmen für Maßnahmen“ sowohl auf nationaler aber auch auf EU-Ebene dar. Die abschließende Evaluierung kristallisierte eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, ein gewachsenes Bewusstsein und den Bedarf weiterer Forschungsanstrengungen im gesamten Drogenbereich heraus. Des Weiteren sollten nationale Drogenstrategien verbessert und ein gemeinsames Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden weiterentwickelt werden.⁸⁹ Aus diesen Gründen verabschiedete der Europäische Rat Ende 2004 eine weitere Drogenstrategie für die Jahre 2005 bis 2012. Diese baut zum Einen auf der vorherigen Strategie auf und orientiert sich zum Anderen an den drei Übereinkommen der Vereinten Nationen sowie an der UN-Sondergeneralversammlung von 1998 (UNGASS). Diese Drogenstrategie wurde in zwei Drogenaktionspläne (2005 bis 2008, 2009 bis 2012) aufgeteilt. Dies sollte eine praktische Umsetzung erleichtern. Für die Erarbeitung dieser Aktionspläne wurden die EBDD und Europol als Institutionen der EU, aber auch Expertengruppen, Fachleute und Bürgergesellschaften hinzugezogen. Für die geplante Strategie stellten sich zwei allgemeine Ziele bei der Drogenbekämpfung heraus:

- Erreichung eines hohen Maßes an Gesundheitsschutz, Wohlergehen und sozialem Zusammenhalt durch Maßnahmen zur Vermeidung

⁸⁹ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/strategy/fsj_drugs_strategy_de.htm (Abrufdatum: 16.12.2009).

und Verringerung von Konsum, Abhängigkeit und drogenbedingten Gesundheitsschäden

- Erreichung eines hohen Maßes an Sicherheit für die Öffentlichkeit durch Maßnahmen zur Bekämpfung von Drogenherstellung, grenzüberschreitendem Drogenhandel und der Abzweigung von Grundstoffen, ferner durch Präventivmaßnahmen gegen Straftaten durch gemeinsame Konzepte.

In dieser EU-Drogenstrategie wurden somit sowohl gesundheitliche und soziale Aspekte als auch Gesichtspunkte der Verbesserung polizeilicher- und justiziabler Vorgehensweisen berücksichtigt. Man konzentrierte sich bei der Umsetzung der Ziele auf zwei Bereiche: *Nachfragereduzierung und Angebotsreduzierung*. Darüber hinaus sollte es zwei bereichsübergreifende Themen geben: *Internationale Zusammenarbeit und Forschung* sowie *Information und Evaluierung*.⁹⁰ Im ersten Drogenaktionsplan (2005 bis 2008) wurden über 80 Maßnahmen festgelegt, der aktuelle Drogenaktionsplan (2009 bis 2012) beinhaltet rund 72 Maßnahmen.

Die Koordinierung der Drogenbekämpfungsstrategie wird durch die Horizontale Gruppe „Drogen“ durchgeführt. Die Gruppe ist eine Arbeitsgruppe des Rates der Europäischen Union. Sie setzt sich zusammen aus Vertretern aller Mitgliedstaaten. In ihr werden alle drogenpolitischen Themen der EU koordiniert und als „Europäische Drogenpolitik“ vereint. Sie hat im Jahr 2008 die Umsetzung und Evaluierung des Drogenaktionsplans (2005 bis 2008) begleitet und den aktuellen Drogenaktionsplan (2009 bis 2012) erarbeitet.⁹¹

b) Europol

Die Einführung der europäischen Polizeibehörde EUROPOL wurde im Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 festge-

⁹⁰ Vgl. EU-Drogenstrategie (2005 - 2012), Rat der Europäischen Union, S. 1 ff.

⁹¹ Vgl. Drogen- und Suchtbericht 2009, Mai 2009, Drogenbeauftragte der Bundesregierung, S. 130.

legt. Die Behörde, die ihren Sitz von Beginn an im holländischen Den Haag hat, fungierte ab Jahresbeginn 1994 zunächst als EUROPOL-Drogenstelle (englisch: European Drug Unit, EDU), welche den Kampf gegen die europäische Drogenkriminalität aufnahm. Das volle Ausmaß ihrer Tätigkeiten und Kompetenzen konnte EUROPOL jedoch erst Mitte 1999 nach den notwendigen Ratifizierungsprozessen im Zuge des EUROPOL-Übereinkommens nutzen. Die Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union, die im Jahr 2009 über ein Gesamtbudget von 65,4 Millionen Euro verfügte, hat die Aufgabe, die zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten zu unterstützen und dadurch leistungsfähiger zu machen. Des Weiteren soll sie dazu beitragen, die Zusammenarbeit in den Bereichen von Prävention und Repression bei der Bekämpfung sämtlicher schwerer Formen der internationalen organisierten Kriminalität und des Terrorismus zu optimieren. Deshalb wurde ihr Mandat Anfang 2002 um Bereiche wie Bekämpfung von Schleuserorganisationen, Menschenhandel, Geldwäsche, Computerkriminalität, Terrorismus, Finanzkriminalität etc. erweitert. Bestehen Erkenntnisse für organisierte Kriminalitätsstrukturen oder sind die Territorien von mehr als zwei Nationen betroffen, tritt die europäische Polizeibehörde in Erscheinung. Die Unterstützung der nationalen Strafverfolgungsbehörden konkretisiert sich beispielsweise durch die Bereitstellung von Fachwissen und technischem Gerät für Ermittlungen und Maßnahmen sowie der Erstellung und Bereitstellung strategischer Berichte wie z.B. Bedrohungsbewertungen, Verbrechensanalysen und Informationsaustausch zum Abgleich von Ermittlungsverfahren.

Die Polizeibehörde, die über 625 Mitarbeiter verfügt, fördert außerdem den Austausch von Informationen zwischen den rund 120 Verbindungsbeamten. Diese sogenannten ELO (EUROPOL Liaison Officer) sind Vertreter der nationalen Strafverfolgungsbehörden wie Polizei, Zoll und Einwanderungsbehörden und werden zu Europol abgeordnet. EUROPOL hat sich als Behörde der Europäischen Union

gegenüber dem Rat der Europäischen Union zu verantworten, der ebenfalls den Direktor der Behörde und dessen Stellvertreter ernennt.

Neben der internationalen Zusammenarbeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten pflegt EUROPOL ebenfalls Verbindungen zu anderen Nationen sowie europäischen und internationalen Behörden. Im Bereich der Drogenbekämpfung sind das beispielsweise das UNODC und die EBDD.⁹²

c) Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht

Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), die auf internationaler Ebene als *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)* bezeichnet wird, ist eine unabhängige Agentur der Europäischen Union, die sich mit der Drogenthematik auf europäischer Ebene befasst. Die EBDD, die ihren Sitz in der portugiesischen Hauptstadt Lissabon hat, wurde am 8. Februar 1993 gegründet. Ihr Direktor ist Wolfgang Götz (Deutschland).⁹³ Die EBDD verfügte für das Jahr 2009 über ein Gesamtbudget von 14,4 Millionen Euro.⁹⁴ Die Beobachtungsstelle hat eine Personalstärke von rund einhundert Mitarbeitern in Wissenschaft und Verwaltung.⁹⁵ Sie wird durch die zentralen Informationsstellen der Mitgliedstaaten mit Informationen bezüglich Drogen und Drogensucht versorgt. Dazu gehören Angaben über „die Drogentodeszahlen, die Anzahl problematischer Drogenkonsumenten und die Zahl der in Behandlung befindlichen Klienten sowie über die Verbreitung von Infektionskrank-

⁹² Vgl. www.europol.europa.eu (Abrufdatum: 18.11.2009).

⁹³ Vgl. http://europa.eu/agencies/community_agencies/emcdda/index_de.htm (Abrufdatum: 18.11.2009).

⁹⁴ Vgl. EMCDDA Management Board, Lisbon, 3 – 5 December 2008, Document: OEDT/23/08 - FINAL, EMCDDA budget for 2009, EMCDDA, S. 1.

⁹⁵ <http://www.ift.de/index.php?id=125&uid=103> (Abrufdatum: 18.11.2009).

heiten unter Drogenkonsumenten, wie HIV und Hepatitis,...“.⁹⁶ In Deutschland übernimmt diese Aufgabe die Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (DBDD). Die Europäische Beobachtungsstelle erhält ihre benötigten Daten und Informationen aus dem von ihr verwalteten sogenannten Reitox-Netzwerk. Dieses computerbasierte Informationsnetzwerk verbindet die insgesamt einunddreißig einzelnen nationalen „Knotenpunkte“ „der EU-Mitgliedstaaten, Norwegens und der EU-Beitrittskandidaten sowie einem Knotenpunkt in der Europäischen Kommission“ miteinander.⁹⁷ Diese Aufgabe übernimmt in Deutschland ebenfalls die DBDD.

Die gesammelten Informationen werden durch die EBDD analysiert und den Mitgliedstaaten übermittelt. Übergeordnetes Ziel der Einführung einer Beobachtungsstelle auf europäischer Ebene ist es, nationale Drogenprobleme vergleichbar zu machen und anderen Staaten zur Orientierung und Strategiebildung zugänglich zu machen. Aus dem Grunde veröffentlicht sie einen Jahresbericht, der über den Stand der Drogenproblematik in Europa aufklärt.⁹⁸ Die EBDD arbeitet sehr eng mit anderen Behörden und Institutionen zusammen, die sich mit der Drogenproblematik befassen. So besteht z.B. eine enge Abstimmung zwischen ihr und der Pompidou-Group⁹⁹, deren Aufgaben sich ähneln. Der grundsätzliche Unterschied besteht jedoch darin, dass die EBDD im Gegensatz zur Pompidou Group einen rein informativen Charakter hat. Sie bietet Informationen und keine verbindlichen Arbeitsprogramme wie die Pompidou Group. Des Weiteren steht die Agentur in engem Kontakt mit dem UNODC und dem CND. Mitarbeiter beider Institutionen nehmen an den Sitzungen der jeweils anderen teil, um

⁹⁶ Pressemitteilungen der Drogenbeauftragten der Bundesregierung vom 02.07.2009 zur Wiederwahl von Wolfgang Götz als Direktor der Europäischen Drogenbeobachtungsstelle, S. 1. (Abrufdatum: 18.11.2009).

⁹⁷ <http://www.dbdd.de/content/view/69/1/> (Abrufdatum: 19.11.2009).

⁹⁸ http://europa.eu/agencies/community_agencies/emcdda/index_de.htm (Abrufdatum: 18.11.2009).

⁹⁹ Siehe Gliederungspunkt d) Pompidou Group.

Verbesserungen und Weiterentwicklungen in der Informationserhebung zu koordinieren. Zu internationalen Organisationen, wie INTERPOL und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie zu EUROPOL bestehen ebenfalls Austauschkontakte.¹⁰⁰

Die EBDD besteht aus zwei Organen. Der Verwaltungsrat (englisch: Management Board) ist das Entscheidungsgremium, welches Arbeitsprogramme beschließt und als Aufsichtsorgan fungiert. Der wissenschaftliche Beirat (englisch: Scientific Committee) dient der wissenschaftlichen Beratung sowohl des Direktors als auch des Verwaltungsrats.¹⁰¹ Deutsche Vertreter bei der EBDD sind zum Einen die Drogenbeauftragte der Bundesregierung *Mechthild Dyckmans* (in der 17. Legislaturperiode) im Verwaltungsrat und *Prof. Dr. Gerhard Bühringer* im wissenschaftlichen Beirat.¹⁰²

d) Pompidou Group

Die 1971, durch Initiative des damaligen französischen Staatspräsidenten Georges Pompidou, gegründete Pompidou Group ist ein Teilabkommen innerhalb des Europarats. Hintergrund der Entstehung war die Notwendigkeit des Austausches von Erfahrungen und die Kooperation bei der Bekämpfung von Drogensucht und illegalem Drogenhandel. Die Pompidou Group zielt auf die Verknüpfung von Politik, praktischer Anwendung und Wissenschaft ab, wobei sie besonderen Focus auf den Aufbau von regionalen Drogenprogrammen legt. Dazu bietet sie ein fachübergreifendes Forum zum Austausch von Informationen, Erfahrungen und Ideen für Politiker, Experten und Wissenschaftler. Die ursprünglich von sieben europäischen Staaten gewählte Kooperationsform erlaubt nicht nur interessierten Mitgliedstaaten des

¹⁰⁰ <http://www.dbdd.de/content/view/70/1/> (Abrufdatum: 17.11.2009).

¹⁰¹ <http://www.emcdda.europa.eu> (Abrufdatum: 18.11.2009).

¹⁰² http://www.dbdd.de/images/dbdd_geschichte_mitgliedschaft_haushalt.pdf (Abrufdatum: 18.11.2009).

Europarats, sondern auch anderen Staaten, sich international auf diesem Themengebiet auszutauschen. So besteht die Gruppe aktuell aus fünfunddreißig Mitgliedstaaten, inklusive der Europäischen Kommission. Die Bundesrepublik ist als einer der Gründerstaaten seit 1971 ständiges Mitglied der Pompidou Group. Darüber hinaus bestehen auch Kooperationen mit den Vereinigten Staaten von Amerika, Mexiko und Kanada sowie den Mittelmeerranrainern Algerien, Marokko, Libanon und Tunesien.

Die politische Kompetenz der Pompidou Group bildet die in einem Vier-Jahres-Rhythmus tagende Ministerkonferenz (englisch: Ministerial Conference). Sie setzt sich aus den Ministern der Mitgliedstaaten zusammen, die in ihrem Ressort die Verantwortung für die Drogenpolitik inne haben. Auf der Ministerkonferenz im französischen Strasbourg werden sowohl künftige Strategien zur Erreichung gesetzter Ziele als auch vergangene Tätigkeitsfelder reflektiert. Darüber hinaus wird das sogenannte „Work Programme“ (deutsch: Arbeitsprogramm) für die nächsten vier Jahre festgelegt.¹⁰³ Das „Work Programme“ als Gemeinschaftsprojekt der Mitgliedstaaten, soll durch staatenübergreifende Projekte eine sinnvolle Nutzung von Ressourcen durch Vermeidung von Überlappungen und Mehrfacharbeiten sicherstellen. Um diese Ziele zu erreichen, hat es sich die Pompidou Group in ihrem Programm zur Aufgabe gemacht, die Kommunikation, Kooperation und Koordination sowohl innerhalb der Staaten des Europarats als auch international zu ermöglichen und zu fördern. Dadurch sollen die Teilbereiche Politik, Forschung und praktische Ausführung verknüpft werden. Das „Work Programme 2007 - 2010“ konzentriert sich zum Einen auf die Entwicklung von effektiven Programmen zur Angebots- und Nachfragereduzierung und zum Anderen auf die Schaffung gemeinsamer Projekte und politischer Zusammenarbeit. Im Bereich der Nachfragereduzierung plante die Gruppe zum Beispiel die zukünftige

¹⁰³ http://www.coe.int/T/dg3/pompidou/default_en.asp (Abrufdatum: 17.11.2009).

Einführung der jährlichen Verleihung eines europäischen Präventionspreises an Jugendliche und junge Erwachsene innerhalb der Präventionsplattform oder auch die Einführung von gemeinsamen Standards im Behandlungssektor. Als Maßnahmen zur Angebotsreduzierung wurden die Intensivierung von Zusammenarbeit der Gerichte und Strafverfolgungsbehörden und die Verbesserung von Kontrollmethoden im Kompetenzbereich der Plattform für Strafrecht festgelegt. Als gemeinsame Projekte mit anderen Organisationen sind beispielsweise die Einführung einer webbasierten Registrierung von Forschungsergebnissen sowie eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) oder das „Health in prison programme“ mit der Weltgesundheitsorganisation WHO zu nennen.¹⁰⁴

Neben der Ministerkonferenz gibt es innerhalb der Pompidou Group durch die Mitgliedstaaten berufene sogenannte „Permanent Correspondents“. Diese ständigen Repräsentanten vertreten ihre Regierungen in allen Belangen bezüglich Drogen und Drogensucht und bereiten das „Work Programme“ zur Verabschiedung durch die „Ministerial Conference“ vor.

Die Pompidou - Gruppe, die für das Jahr 2009 ein Budget von 1,79 Millionen Euro zur Verfügung hatte, unterhält zur Verfolgung ihrer einzelnen Ziele sechs sogenannte Plattformen, die alle für sie relevanten Themengebiete bearbeiten. Bei den Plattformen handelt es sich um Untergremien der Pompidou - Gruppe, die sich mit spezifischen Themengebieten befassen. Folgende Themengebiete werden in je einer Plattform bearbeitet:

- Prävention
- Behandlung
- Strafrecht

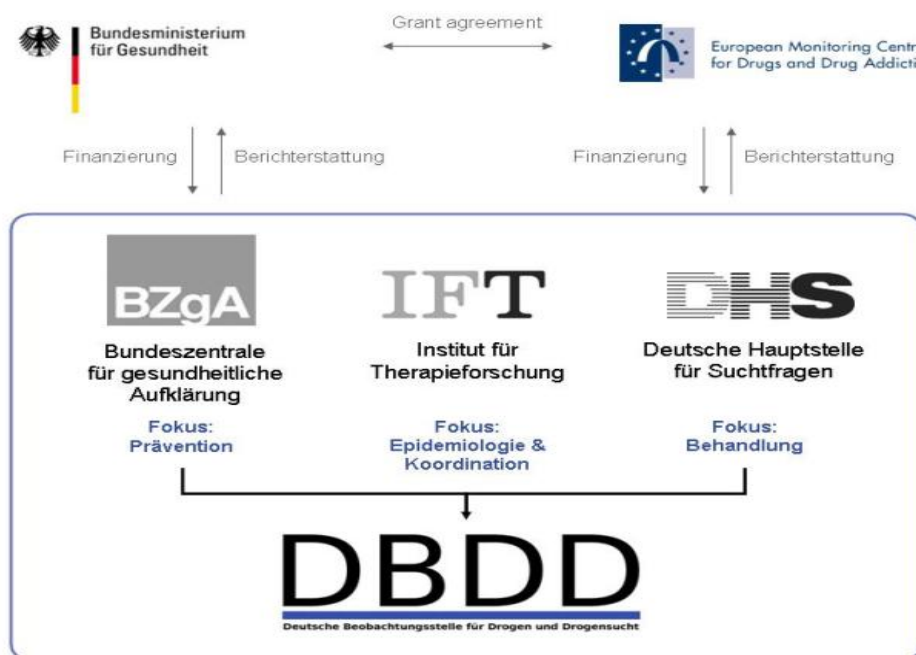
¹⁰⁴ Vgl. Working Programme 2007 - 2010, Pompidou Group, Ministerial Conference 2006, S. 1 ff.

- Flughäfen
- Ethik
- Forschung.

Die Plattformen, welche überwiegend zwei Mal jährlich zusammen-treffen, erarbeiten Programme, Standards, Alternativen, neue relevante Themengebiete, Publikationen, Datenbanken etc. zur Verbesserung der Situation auf den entsprechenden Themengebieten.¹⁰⁵

2. Nationale Behörden

a) Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht



Organigramm DBDD¹⁰⁶

Die Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (DBDD) ist der nationale Knotenpunkt und Ansprechpartner für die EBDD in Deutschland. Die 1993 durch das Bundesministerium für

¹⁰⁵ Vgl. http://www.coe.int/T/dg3/pompidou/default_en.asp (Abrufdatum: 17.11.2009).

¹⁰⁶ <http://www.dbdd.de> (Abrufdatum: 19.11.2009).

Gesundheit im Zuge der Gründung der EBDD ins Leben gerufene Beobachtungsstelle setzt sich aus drei einzelnen Institutionen zusammen. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) und das Institut für Therapieforschung (IFT) bilden zusammen die DBDD. Für die Vertretung der DBDD nach außen zeichnet grundsätzlich das IFT in München verantwortlich, wobei auf einigen Themengebieten die anderen beiden Institutionen in vertretender Funktion in Erscheinung treten. Durch den Zusammenschluss dieser drei Einrichtungen werden alle für die Drogenproblematik relevanten Themengebiete (Prävention, Therapie, Epidemiologie) abgedeckt. Beispielsweise durch Umfragen und Evaluierungen sowie Kontakte zu Beratungsstellen und Selbsthilfegruppen sammeln die drei Institutionen relevante Informationen und Daten für den Bereich der Drogen- und Suchtbekämpfung. Hierbei konzentrieren sie sich auf die Kerngebiete Verbreitung, Gebrauchsmuster, Folgen, Maßnahmen zur Nachfragereduzierung sowie Schadensminimierung. Die aus allen drei Teilbereichen gesammelten Informationen stellt die DBDD der EBDD als übergeordneter Stelle im Rahmen des sogenannten Reitox-Netzwerks zu Verfügung, um so ihrer Funktion als Knotenpunkt und Schnittstelle Rechnung zu tragen.¹⁰⁷ Als Medium zur Aufgabenerfüllung erstellt die DBDD einen jährlichen Bericht, der einen umfassenden Überblick über die Situation, den Umgang, die Problematiken, den rechtlichen Rahmen und die Drogenpolitik auf nationaler Ebene liefern soll.

b) Drogenbeauftragte der Bundesregierung

Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung im Bundesministerium für Gesundheit, *Mechthild Dyckmans* (in der 17. Legislaturperiode), koordiniert die Arbeit der Bundesressorts auf dem Gebiet der Drogen-

¹⁰⁷ <http://www.dbdd.de> (Abrufdatum: 19.11.2009).

politik und vertritt diese gegenüber der Öffentlichkeit. Die Drogenpolitik der Bundesregierung basiert auf vier Säulen:

- Prävention
- Beratung und Behandlung
- Überlebenshilfen und Schadensreduzierung
- Angebotsreduzierung und repressive Maßnahmen.

Diese vier Säulen spiegeln sich im sogenannten Aktionsplan Drogen und Sucht wider, den das Bundeskabinett am 25. Juni 2003 verabschiedete und der als eine „fortlaufende Agenda zur Reduzierung der Sucht- und Drogenprobleme in Deutschland“ geschaffen wurde. Dieser Aktionsplan orientiert sich an der EU-Drogenstrategie 2005 - 2012 und setzt die darin enthaltenen Vorgaben zur Angebots- und Nachfragereduzierung um. Um die bundesweite Anwendung des Aktionsplans zu gewährleisten, wurde unter dem Vorsitz der Drogenbeauftragten der Bundesregierung ein Drogen- und Suchtrat (DSR) etabliert, der aus Mitgliedern von Bund und Ländern besteht. Er begleitet die Umsetzung der Ziele des Aktionsplans, überprüft getroffene Maßnahmen und stellt Vorschläge zur Verbesserung und Weiterentwicklung dar.¹⁰⁸

Der „Aktionsplan Drogen und Sucht“ hat folgende fünf Ziele:

- den Beginn des Konsums zu verhindern oder hinauszuzögern;
- riskante Konsummuster frühzeitig zu erkennen und zu reduzieren;
- das Überleben zu sichern;
- eine Abhängigkeit mit allen nach aktuellem Stand der Wissenschaft und Praxis zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im psychischen, physischen und sozialen Bereich zu behandeln und dabei die Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen einschließlich der Selbsthilfe zu fördern und weiterzuentwickeln;

¹⁰⁸ Vgl. Bericht 2009 des nationalen REITOX-Knotenpunkts an die EBDD, DEUTSCHLAND, Neue Entwicklungen, Trends und Hintergrundinformationen zu Schwerpunktthemen, Drogensituation 2008/2009, DBDD, S. 2 - 9.

- die Verfügbarkeit illegaler Suchtmittel einzudämmen.¹⁰⁹

Des Weiteren setzt sich die Drogenbeauftragte im Rahmen von Initiativen, Aktionen und Projekten für Weiterentwicklung von Suchtprävention und Hilfesystemen ein und nimmt Stellung zu drogenrelevanten Themen. Diese beziehen sich sowohl auf legale als auch auf illegale Drogen. Sie forderte beispielsweise Mitte Dezember 2009 „eine Ausweiskontrolle bis zu einem geschätzten Alter von 25 Jahren“ beim Kauf von alkoholischen Getränken.¹¹⁰

Die Drogenbeauftragte veröffentlicht jährlich einen Drogen- und Suchtbericht. Der Bericht beinhaltet Informationen über die Situation in Bezug auf legale und illegale Drogen, Projekte, Initiativen, Studien Kampagnen etc. in der Bundesrepublik. Er ist nach Suchtmitteln aufgeschlüsselt und geht neben Alkohol, Tabak und illegalen Drogen ebenfalls auf Suchtmittel wie Glücksspiel oder Computer- und Internetsucht ein. Ferner informiert er über europäische und internationale Zusammenarbeit.

Die Drogenbeauftragte vertritt die deutsche Drogenpolitik auf europäischer und internationaler Ebene in der internationalen Suchtstoffkommission (CND), der „Pompidou - Group“ des Europarats und der Horizontalen Gruppe „Drogen“ des Rates der EU.¹¹¹ Sie vertritt ebenfalls die Interessen der Bundesrepublik Deutschland in der EBDD.

¹⁰⁹ Arbeitsprogramm des Drogen - und Suchtrats, 6.03.2006, Drogenbeauftragte der Bundesregierung, S. 2.

¹¹⁰ http://www.bmg.bund.de/nn_1191726/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Drogenbeauftragte/2009/09-12-15_20PM_20Krankenhauseinlieferungen_20Alkohol.html?__nnn=true (Abrufdatum: 16.12.2009).

¹¹¹ http://www.bmg.bund.de/cln_100/nn_1191726/SharedDocs/Standardartikel/DE/AZ/D/Glossar-Drogenbeauftragte/Sabine-Baetzing-Drogenbeauftragte-der-Bundesregierung-Mitglied-des-Deutschen-Bundestages.html (Abrufdatum: 12.11.2009).

c) Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) ist als „selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit“ verantwortlich für die Zulassung und Sicherheit von Arzneimitteln und Medizinprodukten sowie die Überwachung des legitimen Verkehrs von Betäubungsmitteln und Grundstoffen. Das Institut, das seinen Sitz in Bonn hat, beschäftigt rund ein-tausend Mitarbeiter aus den Bereichen Medizin, Pharmazie, Chemie, Biologie sowie Verwaltungsangestellte.

Im Bereich der Zulassung von Arzneimitteln, welcher den Schwerpunkt der Arbeit darstellt, prüft das BfArM Wirksamkeiten, Unbedenklichkeit und Qualität aller Produkte und entscheidet danach als zuständige Bundesoberbehörde über die Zulassung. Im Rahmen der Zuständigkeit für die Sicherheit von Arzneimitteln bezüglich noch unbekannter Nebenwirkungen sammelt und bewertet die Pharmakovigilanzabteilung des Instituts in Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) relevante Daten und entscheidet gegebenenfalls über notwendige Änderungen in Fach- und Gebrauchsinformationen. Im Aufgabenfeld der Risikoüberwachung von Medizinprodukten (z.B. medizinisch-technische Geräte, medizinische Instrumente, Hilfsmittel und Verbandstoffe) überprüft das Bundesinstitut an sie gemeldete Vorkommnisse bei der Verwendung solcher Produkte. Hierbei untersucht es vom Hersteller getroffene Abhilfemaßnahmen auf Zweckmäßigkeit und leitet die Ergebnisse den zuständigen Bundes- oder Landesbehörden zu.¹¹²

Neben den anvertrauten Aufgaben im Bereich von Arzneimitteln und Medizinprodukten obliegt dem BfArM ebenfalls die Überwachung über den „Betäubungsmittelverkehr sowie die Herstellung ausgenommen Zubereitungen“ und „die Anfertigung, Ausgabe und Auswertung der zur Verschreibung von Betäubungsmitteln vorgeschriebenen

¹¹² <http://www.bfarm.de> (Abrufdatum: 20.11.2009).

amtlichen Formblätter“ (§ 19 Abs. 1 S. 1, 2 BtMG). Auf dem Gebiet der Grundstoffüberwachung ist das Institut zuständige Behörde für z.B. die Erlaubnis, Registrierung, Ein- und Ausfuhrgenehmigung und Gebührenerhebung von Grundstoffen nach den Verordnungen der (EG) Nrn. 273/2004, 111/2005 und 1277/2005 sowie dem Grundstoffüberwachungsgesetz (§ 5 GÜG). Sie führt diese Aufgaben durch die ihr zugehörige Bundesopiumstelle aus und ist besondere Verwaltungsstelle im Sinne der internationalen Suchtstoffübereinkommen.¹¹³

d) Bundesopiumstelle

Die 1952 als Einrichtung des Bundesgesundheitsamts geschaffene Bundesopiumstelle wurde 1994 zur Abteilung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM). Die Bezeichnung Bundesopiumstelle (BOPST) ist im historischen Kontext der Opiumabteilung des Reichsgesundheitsamts (gegründet 1924) zu sehen. Trotz der heutigen Ausweitung der Zuständigkeiten für Betäubungsmittel, psychotrope Substanzen und Grundstoffe über Opium hinaus, behielt es seine ursprüngliche Bezeichnung bei. Die BOPST ist besondere Verwaltungsstelle im Sinne der internationalen Konventionen zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität von 1961, 1971 und 1988 und somit u.a. zuständig für Meldungen bezüglich des nationalen Verbrauchs sowie Art und Umfang des grenzüberschreitenden Verkehrs von Betäubungsmitteln aus medizinischen und wissenschaftlichen Gründen an den Internationalen Suchtstoffkontrollrat (INCB) der Vereinten Nationen. Des Weiteren obliegt ihr die Beschränkung und Regelung des Drogenanbaus, die Überwachung von Forschung, Herstellung und Handel (auch Apotheken und Ärzte) sowie die Bedarfschätzung und die statistische Erfassung. Im Bereich der Grundstoffüberwachung überwacht und meldet die Bundesopiumstelle den Ver-

¹¹³ Vgl. Art. 17 Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe, Art. 6 Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe.

kehr gemäß der Verordnungen (EG) 273/2004, 111/2005, 1277/2005 an die europäische Kommission.¹¹⁴

3. Non Governmental Organizations (NGOs)

Neben den Regierungen der Mitgliedstaaten der Konventionen gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität, die auf internationaler, kontinentaler und nationaler Ebene agieren, engagieren sich ebenfalls sogenannte Nichtregierungsorganisationen (englisch: Non Governmental Organizations, NGOs) im Zusammenhang mit der Drogenproblematik. Ihre Motive, Ziele, Ebenen des Engagements und Vorgehensweisen sind dabei sehr unterschiedlich.

a) ENCOD

Ein Beispiel für eine NGO, die sich auf europäischer Ebene engagiert, ist die ENCOD (englisch: European Coalition for Just and Effective Drug Policies). Die 1993 gegründete Organisation, die ihren Sitz im belgischen Antwerpen hat, ist eine Vereinigung von europäischen Bürgern, die durch den aktuellen Krieg gegen Drogen betroffen und/oder darüber besorgt ist. Die ENCOD, die über ein jährliches Budget von 60.000 Euro verfügt, finanziert sich ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen.¹¹⁵ Diese finanzielle Unabhängigkeit von staatlichen Beihilfen zählt die Organisation neben Transparenz und Glaubwürdigkeit zu ihren Errungenschaften. Die NGO hat 160 Mitglieder in vierundzwanzig Staaten.¹¹⁶ Zu ihrem Mitgliederkreis gehören Repräsentanten von Drogenkonsumenten, Aktivisten, Personen aus dem

¹¹⁴ <http://www.bfarm.de> (Abrufdatum: 20.11.2009).

¹¹⁵ <http://www.encode.de/info/-Deutsch-de-.html> (Abrufdatum: 10.12.2009).

¹¹⁶ http://www.unodc.org/ngo/showSingleDetailed.do?req_org_uid=15484 (Abrufdatum: 10.12.2009).

Bereich des Gesundheitswesens und Experten.¹¹⁷ ENCOD möchte bei der Ausarbeitung und Durchführung einer effektiven Drogenpolitik auf europäischer Ebene mitarbeiten und das Verständnis für Ursachen und Auswirkungen aller drogenrelevanten Themen verbessern.¹¹⁸ Sie möchte das weltweite strikte Verbot von Drogenkonsum zu nicht-medizinischen oder nicht-wissenschaftlichen Zwecken durch „einen rationalen und ausgeglichenen Ansatz“ ersetzen und durchsetzen, dass der Besitz von Pflanzen durch Erwachsene „zum persönlichen oder nicht-kommerziellen Gebrauch“ als „Menschenrecht“ anerkannt wird. Durch die Beendigung des Krieges gegen Drogen sollen die Lebensbedingungen vieler Menschen verbessert werden. Gleichzeitig soll jedoch eine finanzielle Grundlage der organisierten Kriminalität vermindert werden.

Diese Ziele versucht die ENCOD durch verschiedene Maßnahmen zu erreichen. Durch regelmäßige Beratungen mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments sowie lokalen und regionalen Behörden und einem Dialog mit den verantwortlichen UN-Behörden und den Regierungen der Mitgliedstaaten arbeitet die Organisation an der Verwirklichung ihrer Ziele. So nahm beispielsweise eine Delegation der ENCOD an der Jahrestagung des UNODC in Wien teil, oder sie veranstaltete eine Konferenz mit Debatten im Europäischen Parlament in Brüssel. Des Weiteren veröffentlicht die NGO auf ihrer Internetseite aktuelle Informationen zum Stand der Drogenpolitik und bietet ein Forum für die Belange und Wünsche ihrer Mitglieder. Auch durch Kampagnen, Demonstrationen oder Aufrufe wird die Organisation tätig.¹¹⁹

¹¹⁷ <http://www.encoded.de/info/-Deutsch-de-.html> (Abrufdatum: 10.12.2009).

¹¹⁸ http://www.unodc.org/ngo/showSingleDetailed.do?req_org_uid=15484 (Abrufdatum: 10.12.2009).

¹¹⁹ <http://www.encoded.de/info/-Deutsch-de-.html> (Abrufdatum: 10.12.2009).

b) SSDP

Die SSDP (englisch: Students for Sensible Drug Policy) ist eine amerikanische Nichtregierungsorganisation. Die SSDP versteht sich als internationales Basisnetzwerk für Studenten, die über die gesellschaftlichen Folgen von Drogensucht beunruhigt sind. Dabei vertreten ihre Mitglieder jedoch die Auffassung, dass der in Amerika von der Politik verfolgte „War on Drugs“ (deutsch: Krieg gegen Drogen) ihrer Generation und der Gesellschaft schade. Sie vertreten primär die Interessen von Jugendlichen und Studenten und versuchen diese Zielgruppe zu ermutigen gegen eine, so die SSDP, kontraproduktive Drogenbekämpfung anzukämpfen, die ihnen Schaden zufüge. Die NGO setzt sich für eine Gesellschaft ein, in der Drogensucht als Angelegenheit des Gesundheitssektors und nicht der Strafverfolgung angesehen wird. Sie will Lösungen für die Problemstellungen anstatt durch Bestrafung, durch Forschungsarbeit, Debatten und ehrliche Dialoge erreichen.

Die SSDP hat neben den Vereinigten Staaten auch Regionalverbände in Kanada, Großbritannien und Nigeria. In den USA ist sie an zahlreichen Universitäten und Colleges vertreten. Sie engagiert sich, ausgehend von den Vereinigten Staaten, ebenfalls auf internationaler Ebene, um ihre Interessen zu vertreten. So veranstaltete die Organisation beispielsweise Protestaktionen am 11. März 2009 in Wien anlässlich der 52. Sitzung der Internationalen Suchtstoffkommission (CND). Im Rahmen dieser Protestaktion machte der Executive Director des SSDP, der Amerikaner *Kris Krane*, auf Problematiken in den Vereinigten Staaten aufmerksam. Er kritisierte die neue politische Erklärung (englisch: Political Declaration) der Vereinten Nationen und schlug den Bogen zu den daraus folgenden nationalen Auswirkungen, gerade in Bezug auf Jugendliche. Er sprach an, dass es Jugendlichen, die wegen Drogendelikten verurteilt wurden, nicht möglich sei, in Amerika finanzielle Hilfen für ein Studium zu erhalten. Des Weiteren sei ihnen der Zugang zu Sozialwohnungen, Sozialhilfe und zu Berufen

wie Lehrer oder Fernfahrer verwehrt. Ein wirtschaftlicher und sozialer Aufstieg werde erheblich erschwert. Neben der Protestaktion nahm *Krane* ebenfalls an der Sitzung des hochrangigen Treffens (englisch: High Level Segment) der CND teil, auf der die neue politische Erklärung zur Ausrichtung der zukünftigen Drogenpolitik beschlossen wurde.¹²⁰

VI. Nationale Umsetzung von UN-Konventionen und Programmen

1. Betäubungsmittelgesetz (BtMG)

Nachdem die Vereinigten Staaten von Amerika 1969 ihr Engagement gegen die internationale Drogenkriminalität im sogenannten War on Drugs (englisch: Krieg gegen Drogen) intensivierten, sah auch die Bundesrepublik Deutschland die Notwendigkeit, den legalen Drogenhandel vollständig zu kontrollieren und den illegalen Drogenhandel in Gänze zu unterbinden. Deshalb wurde das bestehende Opiumgesetz von 1929 (OpiumG) im Jahre 1971 geändert und ergänzt. Das erste Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (BtMG) vom 22. Dezember 1971¹²¹ trat am 25. Dezember 1971 in Kraft und wurde am 10. Januar 1972¹²² bekannt gemacht. Da der Rauschgiftmissbrauch - laut Gesetzentwurf der damaligen Bundesregierung - drohte, ein „gefährliches Ausmaß“ in Form einer „Seuche“ zu erreichen und gerade im Bereich von Jugendlichen zunahm, entschied man sich zunächst mit primär repressiven Methoden gegen Drogensucht -und handel vorzugehen. Das Betäubungsmittelgesetz von 1972 sollte als eine effektive Sofortmaßnahme noch vor einer umfassenden Reform der Betäubungsmittelgesetzgebung fungieren.

¹²⁰ <http://ssdp.org> (Abrufdatum: 20.12.2009).

¹²¹ BGBl. I vom 24.12.1971, S. 2092.

¹²² BGBl. I vom 12.01.1972, S. 1 ff.

Als jedoch Mitte der siebziger Jahre der Drogenumschlag, insbesondere von Heroin, anstieg und sich in Deutschland organisierte Drogenhändlerorganisationen etablierten, wurde eine Neugestaltung von Grund auf notwendig. Das Drogenproblem sollte durch eine Verschärfung von strafrechtlichen Sanktionen auf der einen Seite aber auch sozialtherapeutischen Therapien für abhängige Straftäter auf der anderen Seite gelöst werden. Auf der Grundlage der internationalen Konventionen von 1971 wurde der Grundsatz von „Therapie statt Strafe“ in das deutsche Betäubungsmittelrecht integriert. Das Betäubungsmittelgesetz wurde mit drei Anlagen und vier Verordnungen am 28. Juli 1981 neu gefasst.¹²³

Um seinen neu geschaffenen Grundsatz „Therapie statt Strafe“ zu verwirklichen, schuf der Gesetzgeber die §§ 35 - 38 BtMG, in denen Sondervorschriften für betäubungsmittelabhängige Straftäter festgelegt wurden. Nun konnte beispielsweise die Strafvollstreckung zurückgestellt werden, wenn Straftäter einer Rehabilitationsmaßnahme zustimmten. Bei geringen Mengen zum Eigenverbrauch konnte von einer Strafe abgesehen werden. Des Weiteren wurde im § 31 BtMG die sogenannte Kronzeugenregelung eingeführt. Diese sieht das Absehen von Strafe oder eine Strafmilderung vor, wenn der Straftäter zur Aufklärung schwerer Rauschgiftdelikte beiträgt. Im Zuge der Wiener Konvention wurde § 18a in das Betäubungsmittelgesetz eingefügt, der eine Verbotsnorm gegen den unerlaubten Umgang mit Grundstoffen für die Betäubungsmittelherstellung darstellte. Dieser wurde jedoch durch die Einführung des Grundstoffüberwachungsgesetzes vom 07. Oktober 1994¹²⁴ obsolet. § 28 BtMG beinhaltet die Rechtsgrundlage für die Erstellung des Jahresberichts an die Vereinten Nationen. Damit erfüllt die Bundesrepublik als Mitgliedstaat der internationalen Drogenkonventionen ihre Verpflichtungen gem. Art. 18 der Überein-

¹²³ BGBl. I vom 31.07.1981, S. 681 ff.

¹²⁴ BGBl. I vom 13.10.1994, S. 2835 ff.

kommens von 1961 und Art. 16 des Übereinkommens von 1971 und setzt diese Verpflichtungen in nationales Recht um.¹²⁵

Das Betäubungsmittelgesetz ist heute in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. März 1994¹²⁶ gültig und wurde zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009¹²⁷ geändert.

2. Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG)

Das Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG) hat den Zweck, die Abzweigung von Grundstoffen zu verhindern und zu verfolgen, die für die illegale Herstellung von Drogen benutzt werden können. Die Grundlage dieses Gesetzes stellt der Art. 12 des Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1988 dar, in dem sich die Vertragsparteien zu Maßnahmen zur Verhinderung solcher Abzweigungen verpflichten. Durch die Europäische Union wurde, angelehnt an die UN Konvention, die Verordnung der EU 3677/90/EWG geschaffen. Diese EU - Verordnung schaffte den einheitlichen Rahmen für eine verbindliche nationale Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Diese erfolgte durch das Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG) vom 7. Oktober 1994¹²⁸, welches die Richtlinie der EU 92/109/EWG vom 14. Dezember 1992 umsetzte. Im GÜG werden Chemikalien, die als Grundstoffe zur Drogenherstellung verwendet werden, in drei Kategorien nach ihrer Überwachungsintensität aufgegliedert. Dazu gehören ebenfalls bestimmte Mischungen. Die Bundesopiumstelle als Teil des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) ist im Geltungsbereich des GÜG zuständige Behörde zur Überwachung der Grundstoffe. Die aktuelle Fassung des GÜG stammt vom 11. März 2008.¹²⁹

¹²⁵ *Körner*, Betäubungsmittelgesetz-Arzneimittelgesetz, 6. Aufl., 2007, S. 7 ff.

¹²⁶ BGBl. I vom 10.03.1994, S. 358.

¹²⁷ BGBl. I vom 31.07.2009, S. 2288.

¹²⁸ BGBl. I vom 13.10.1994, S. 2835 ff.

¹²⁹ BGBl. I vom 18.03.2008, S. 306.

VII. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei

1. Zuständigkeitsfragen

a) Originäre Aufgabenzuständigkeit

Grundsätzlich liegt die Zuständigkeit für die Überwachung der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Betäubungsmitteln gemäß § 21 Abs. 1 BtMG beim Bundesministerium der Finanzen und den von ihm bestimmten Zollstellen“. Somit obliegt die präventive originäre Aufgabenzuständigkeit dem Zoll als Bundesbehörde. Die präventiven Aufgabenzuweisungen der Bundespolizei als Sonderpolizei des Bundes ergeben sich aus den §§ 1 bis 7 BPolG. Aus diesen Rechtsnormen lassen sich jedoch keine originären präventiven Zuständigkeiten gegen die Betäubungsmittelkriminalität ableiten. Somit gehört die Bekämpfung von Betäubungsmittelkriminalität jedenfalls grundsätzlich nicht zum Aufgabenbereich der Bundespolizei.

b) Zollverbund gem. § 67 BPolG

Eine Ausnahme im Bundespolizeigesetz im Hinblick auf die Bekämpfung von Betäubungsmittelkriminalität stellt jedoch der § 67 BPolG (Amtshandlungen von Beamten der Bundespolizei im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung) dar. Diese Norm ermöglicht einen sogenannten Personalverbund oder auch Zollverbund, d.h. dass ein Polizeivollzugsbeamter der Bundespolizei neben der originären Tätigkeit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 BPolG auch die zollrechtlichen Aufgaben übernimmt. Der Bundespolizist hat damit gemäß § 67 Abs. 2 Satz 1 BPolG

„dieselben Befugnisse wie Beamte der Zollverwaltung“.¹³⁰ Für die Durchführung dieser Befugnisse müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Einwilligung in die Übertragung solcher Amtshandlungen sowohl vom Bundesministerium der Finanzen als auch vom Bundesministerium des Innern
- Amtshandlungen gelten nur an Grenzzollstellen
- Nur soweit der Reiseverkehr dadurch vereinfacht wird.

Die getroffenen Maßnahmen der Bundespolizeibeamten gelten „als Maßnahmen der Zollverwaltung“¹³¹ und die Fachaufsicht liegt dann bei den zuständigen Zolldienststellen.

Da am 12. Dezember 2008 die stationären Grenzkontrollen zur Schweiz, als letzte bis dahin noch bestehende Schengen-Außengrenze, weggefallen sind, verliert dieser Zollverbund jedoch an Wichtigkeit.

c) Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16. Mai 1983

Neben dem Zoll- bzw. Personalverbund gem. § 67 BPolG besteht gemäß § 21 Abs. 2 BtMG die Möglichkeit, durch den Erlass einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium des Innern, Beamte der Bundespolizei mit den Aufgaben der Zollstellen gemäß § 21 Abs. 1 BtMG zu betrauen. Dies ist durch den Aufgabenübertragungserlass nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16. Mai 1983 geschehen. In diesem wurde festgelegt, dass die Polizeivollzugsbeamten des Bundesgrenzschutzes (heute Bundespolizei) „mit der Wahrnehmung von Aufgaben“ betraut werden, „die den Zolldienststellen nach § 21 Abs. 1 BtMG obliegen.“ Das

¹³⁰ Diese Befugnisse werden unter dem Punkt c) Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16.05.1983 näher erläutert.

¹³¹ § 67 Abs. 2 Satz 2 BPolG.

bedeutet, dass sie die Überwachung der Einfuhr, Ausfuhr und Durchführung von Betäubungsmitteln durchführen. Die Durchführung der Befugnisse ist jedoch an folgende Bedingungen geknüpft:

- Es *muss* sich um Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei handeln, die Aufgaben des Grenzschutzes gem. § 2 BPolG wahrnehmen.
- Es *darf sich nicht* um Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei handeln, die bereits im Rahmen des Zollverbunds gemäß § 67 BPolG Aufgaben der Zollverwaltung wahrnehmen.
- Doppelkontrollen sind zu vermeiden.

In diesem Erlass haben die beiden Bundesministerien einige Durchführungsgrundsätze festgelegt, die den Rahmen der Aufgabenwahrnehmung festlegen. Die Beamten der Bundespolizei können im Reiseverkehr Kraftfahrzeuge und darin befindliche Gepäckstücke überprüfen, um so festzustellen, ob Betäubungsmittel mitgeführt werden.¹³²

Dies ist somit im gesamten Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern möglich. Die Fachaufsicht obliegt, wie auch im Rahmen des Zollverbunds, den zuständigen Stellen des Zolls. Ferner sind Beamte der Bundespolizei, die diese Aufgaben wahrnehmen, durch den Zoll in Rechtsgrundlagen, Drogenkunde und Schmuggelbekämpfung zu schulen. Zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Bundespolizei und Zoll sollen Dienstbesprechungen, die sich auf die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität beziehen, unter Anwesenheit von Beamten der Bundespolizei stattfinden. Des Weiteren soll eine „vertrauensvolle Zusammenarbeit“¹³³ durch „ständigen engen Kontakt“ und Erkenntnisaustausch auf Dienststellenleitersebene geschaffen werden. Begleiterscheinung dabei ist auch die Verhinderung von Doppelkontrollen und der damit verbundenen Verschwendung von Ressourcen und der Minderung der Kontrolleffektivität.

¹³² Vgl. 1.1.1 Erlass des Bundesministers des Innern betreffend Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16.05.1983.

¹³³ Vgl. 2.3 Erlass des Bundesministers des Innern betreffend Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16.05.1983.

Zu den, an Beamte der Bundespolizei übertragenen Befugnissen, zählen sowohl im Rahmen des Zollverbunds gem. § 67 Abs. 2 BPolG als auch durch § 21 Abs. 2 BtMG i.V.m § 67 Abs. 2 BPolG i.V.m. Aufgabenübertragungserlass z.B. folgende Befugnisse:

Wesentliche Befugnisse nach dem Betäubungsmittelgesetz:

- Einsicht und Abschrift bzw. Ablichtung von Unterlagen über den Betäubungsmittelverkehr gem. § 22 Abs. 1 Nr. 1 BtMG
- Auskunftsrecht gem. § 22 Abs. 1 Nr. 2 BtMG
- Einforderung und Entnahme von Proben zu Untersuchungszwecken gem. § 23 Abs. 1 Satz 1 BtMG.

Wesentliche Befugnisse nach dem Zollverwaltungsgesetz:

- Anhalten und Verlangen von Ausweisdokumenten sowie ggf. Verlangen der Vorlage von Beförderungspapieren gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1, 2 und 3 ZollVG
- Zutritt zum Beförderungsmittel zu verlangen gemäß § 10 Abs. 1 Satz 4 ZollVG
- Überprüfung von Beförderungsmitteln sowie mitgeführtem Gepäck und Ladung gemäß § 10 Abs. 1 Satz 5 ZollVG
- Erfragen von Warenherkunft sowie Probenentnahme gemäß § 10 Abs. 1 Satz 6 ZollVG
- Durchsuchung von Personen nach Waffen und Waren unter bestimmten Umständen gemäß § 10 Abs. 3 ZollVG.

Kommt es durch die an die Bundespolizei übertragenen Befugnisse zu „Betäubungsmittelaufgriffen“ im Grenzgebiet, so ist „der Fall nach Erledigung der polizeilichen Aufgaben im ersten Angriff an die Zollverwaltung abzugeben...“¹³⁴ Des Weiteren haben die Beamten der Bundespolizei bei Betäubungsmittelaufgriffen die zuständigen Zoll-

¹³⁴ Vgl. 2.1, S. 2 Erlass des Bundesministers des Innern betreffend Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16.05.1983.

dienststellen zu informieren. Diese entscheiden dann über die Durchführung weiterer Maßnahmen.¹³⁵

d) Strafverfolgungskompetenzen

Die Bundespolizei verfügt sowohl im Aufgabenbereich der Grenze als auch im Bahnbereich in ihrer Form als Sonderpolizei des Bundes nur über eingeschränkte Strafverfolgungskompetenzen. Als Rechtsgrundlage für die Zuweisung von Zuständigkeiten in Bezug auf die Strafverfolgung fungiert § 12 BPolG. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 4 BPolG i.V.m. § 163 StPO hat die Bundespolizei die polizeiliche Aufgabe auf dem Gebiet der Strafverfolgung im Hinblick auf das Verbringen einer Sache über die Grenze. Dies bezieht grundsätzlich Vergehen gemäß § 29 BtMG mit ein. § 12 Abs. 1 Satz 3 BPolG regelt jedoch ausdrücklich, dass die Wahrnehmung von Kompetenzen gem. § 12 Abs. 1 Nr. 4 BPolG in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen zu erfolgen hat. Durch die Informationspflicht gegenüber den zuständigen Zollstellen gemäß des Erlasses des Bundesministers des Innern betreffend Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16. Mai 1983 ist die Bundespolizei bei Betäubungsmittelaufgriffen in der Strafverfolgungskompetenz eingeschränkt.

Im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich besteht gemäß § 12 BPolG keine originäre Zuständigkeit für die Verfolgung von Vergehen nach dem Betäubungsmittelgesetz. Die repressive verpflichtende Eilzuständigkeit der Bundespolizei im Bahnbereich gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 bleibt jedoch erhalten.¹³⁶

¹³⁵ Vgl. 1.1.3 Erlass des Bundesministers des Innern betreffend Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 2 BtMG vom 16.05.1983.

¹³⁶ Vgl. *Gawron* (Polizeihauptkommissar, BPOL AFZ Oerlenbach), Aufgaben und Befugnisnormen der Bundespolizei nach dem Betäubungsmittelgesetz, 05/2006, S. 1 ff.

2. Kompetenzen in Auslandseinsätzen

Da die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität nicht zum originären Aufgabenbereich der Bundespolizei gehört, werden Aufgaben in diesem Zusammenhang primär durch die Polizei der Länder oder das Bundeskriminalamt wahrgenommen. Nichtsdestotrotz engagiert sich die Bundespolizei beispielsweise im Rahmen der seit 2007 durchgeführten European Union Mission in Afghanistan (EUPOL AFG) in Afghanistan. Die EUPOL AFG übernahm die seit Anfang 2002 durchgeführte polizeiliche Aufbauhilfe im Rahmen der Vereinten Nationen.¹³⁷ Aufgabe der Mission ist es, „den Aufbau tragfähiger und effektiver Polizeistrukturen unter afghanischer Eigenverantwortung zu fördern und damit zur Stabilisierung der Sicherheitslage in Afghanistan beizutragen“.¹³⁸ Die Aufgabenfelder der Mission erstrecken sich über den Aufbau einer Polizeiakademie, einer Verkehrs- und Bereitschaftspolizei, einer Grenzpolizei sowie Einheiten zur Terrorismus- und Rauschgiftbekämpfung.¹³⁹ Die Beamten der Bundespolizei übernehmen hierbei die Aufgaben im Rahmen des Aufbaus und der Unterstützung einer afghanischen Grenzpolizei. Exekutivaufgaben werden durch deutsche Polizisten nicht wahrgenommen. Afghanistan hat ca. 5.530 km Landgrenzen zu den Nachbarländern Iran, Pakistan, China, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan und verfügt über zwölf offizielle Grenzübergänge. Über die Landgrenzen werden Terroristen ins Land geschleust sowie der Drogenhandel abgewickelt. Afghanistan ist der weltgrößte Produzent von Opium, welches über die Landgrenzen außer Landes verbracht wird. Die Bundespolizei berät Führungskräfte der afghanischen Grenzpolizei im Rahmen von

¹³⁷ http://www.eu2007.bmi.bund.de/nn_1154520/Internet/Content/Themen/Polizei/Afghanistan/DatenUndFakten/Einfuehrung__Aufbauhilfe__Afghanistan.html (Abrufdatum: 17.11.09).

¹³⁸ Informationsblätter der "Geschäftsstelle der Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen", 30.09.2009, EUPOL-Afghanistan, S. 1.

¹³⁹ Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt (Hrsg.), Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan, 2. Auflage, Dezember 2005, S. 1 ff.

Managementseminaren zur Einführung von Strategien, um internationale Standards bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Betäubungsmittelkriminalität zu erreichen. Damit soll langfristig eine professionelle und effektive Abfertigung des grenzüberschreitenden Verkehrs durch insgesamt ca. 12.000 Grenzpolizisten ermöglicht werden. Darüber hinaus wird eine sogenannte „Quick Reaction Force“ (deutsch: schnelle Eingreiftruppe) innerhalb der afghanischen Grenzpolizei aufgebaut, die „zur Bewältigung von gewaltsamen Grenzlagen“ eingesetzt werden soll.¹⁴⁰

„Der Aufbau eines leistungsfähigen und effektiven Grenzschatzes“ sei laut Bundesministerium des Innern eine „wirksame Maßnahme zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Drogenhandels“. Somit trägt die Bundespolizei zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels bei. Das in Afghanistan gezeigte Engagement wirkt sich auf die Bundesrepublik aus, da als Ursprungsstaat für in Deutschland sichergestellte Drogen seit einigen Jahren u.a. Afghanistan eine überwiegende Rolle spielt.¹⁴¹

Im Bereich der Rauschgiftbekämpfung engagierte sich die deutsche Polizei insgesamt beim Aufbau einer afghanischen Drogenpolizei durch Beratung in organisatorischen Fragen. Diese beinhaltet z.B. Fragen von Struktur, die Auswahl des Personals, Ausbildungskonzepte sowie Ausstattungs- und Ausbildungshilfen.¹⁴² Ein umgesetztes Projekt stellt hierbei der Bau eines Ausbildungsgebäudes für die Aus-

¹⁴⁰ Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt (Hrsg.), (Fn. 139), S. 18 ff.

¹⁴¹ <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/The-men/Sicherheit/SichAllge/Rauschgiftkriminalitaet.html?nn=246796> (Abrufdatum: 19.12.2009).

¹⁴² Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt (Hrsg.), (Fn. 139), S. 20, 21.

bildungseinheit der Drogenbekämpfungspolizei (englisch: Counter Narcotics Training Unit) dar.¹⁴³

3. Beteiligung an internationalen Projekten

„Deutschland ist auf Grund seiner zentralen geographischen Lage für die im international organisierten Rauschgifthandel agierenden Täterstrukturen nach wie vor sowohl ein wichtiger Absatzmarkt als auch ein bedeutender Transitstaat beim europaweiten Vertrieb illegaler Drogen“ heißt es im Schengen-Erfahrungsbericht 2005 - 2007 des Bundesministerium des Innern. Als eines der Herkunftsländer kann in diesem Kontext die Niederlande als unmittelbarer Nachbarstaat genannt werden, da „der deutsche Rauschgiftmarkt ... zu einem großen Teil von dort versorgt wird.“¹⁴⁴ Auch aus diesem Grunde schlossen die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich der Niederlande am 1. September 2006 einen Deutsch-Niederländischen Polizei- und Justizvertrag. Dieser beteiligt die niederländische Polizei, die Marechaussee, Bundespolizei, die Polizei der Bundesländer von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie die jeweiligen Staatsanwaltschaften im Grenzgebiet. Durch gemeinsame Streifen und Kontrollstellen sowie die Möglichkeit zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, soll die strafrechtliche Zusammenarbeit intensiviert werden.¹⁴⁵

¹⁴³ http://www.eu2007.bmi.bund.de/nn_1154520/Internet/Content/Themen/Polizei/Afghanistan/DatenUndFakten/Einfuehrung__Aufbauhilfe__Afghanistan.html (Abrufdatum: 17.11.09).

¹⁴⁴ Schengen-Erfahrungsbericht 2005 - 2007 (ohne justitielle Zusammenarbeit), Bundesministerium des Innern, Dezember 2007, S. 21, 22.

¹⁴⁵ Zeitschrift „Streife“, Innenministerium NRW, 45. Jahrgang, Heft 7 - 8 2006, S. 4 ff.

VIII. Aktuelle Problemstellungen für die UN bei der Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität

Der World Drug Report 2009 offenbart einen Wechsel im Produktions- und Konsumverhalten auf dem internationalen Drogenmarkt. Der Bericht zeigt auf, dass die Märkte für die konventionellen Drogen Kokain, Opiate und Cannabis stagnieren, wobei für amphetaminähnliche Stimulanzien wie Amphetamine, Methamphetamine und Ecstasy (englisch: Amphetamine Type Stimulants, ATS) in den Entwicklungs- und Schwellenländern eine deutliche Steigerung von Konsum und Produktion prognostiziert wird. In Afghanistan, dem weltgrößten Opiumproduzenten (93%) sank der Schlafmohnanbau 2008 um 19%.¹⁴⁶ Auch die weltweite Kokaproduktion sank um 15% von 994 Tonnen 2007 auf 845 Tonnen 2008.¹⁴⁷ Beim Konsum sind die Absatzzahlen sowohl für Kokain und Opiate als auch für Cannabis rückläufig.¹⁴⁸ Dieser Trend zeichnet sich ebenfalls in der Bundesrepublik ab. Dies zeigt das Bundeskriminalamt in dessen „Rauschgift Jahreskurzlage 2008“. Während die Sicherstellungsmengen von Heroin und Kokain rückläufig sind, stieg die Anzahl der Fallzahlen von sichergestelltem Amphetamin und Methamphetamine um 10% und die beschlagnahmte Menge um 56% im Vergleich zum Vorjahr 2007. Des Weiteren stieg die Zahl von Rauschgiftlaboren zur Herstellung synthetischer Drogen auf 25; im Jahr 2007 waren es 10.¹⁴⁹

Der Konsum von Amphetamine Type Stimulants (ATS) ist laut UNODC ansteigend. Es konsumieren mehr Personen ATS als Heroin

¹⁴⁶ Vgl. <http://www.unis.unvienna.org/unis/de/pressrels/2009/unisnar1059.html> (Abrufdatum: 17.12.2009).

¹⁴⁷ Vgl. World Drug Report 2009, UNODC, S. 65.

¹⁴⁸ Vgl. <http://www.unis.unvienna.org/unis/de/pressrels/2009/unisnar1059.html> (Abrufdatum: 17.12.2009).

¹⁴⁹ Vgl. Rauschgift Jahreskurzlage 2008, Bundeskriminalamt, S. 4 ff.

und Kokain zusammen, so das Büro. Die Gründe für diesen Anstieg seien vielfältig. Eine große Menge von synthetischen Drogen könne durch geringe Investitionen produziert werden. Dabei seien die Hersteller nicht, wie bei anderen Drogen auf maßgebliche Faktoren wie Klima oder größere Anbauflächen angewiesen. Somit könnten die Drogen in der Nähe der Absatzmärkte produziert werden, und die Risiken des Transports über Landesgrenzen werden dadurch ausgeschlossen bzw. minimiert. Zur Entdeckung und Bekämpfung von Anbauflächen für Koka, Opium oder Cannabis werden mit Hilfe der UNODC, z.B. im Rahmen des Illicit Crop Monitoring Programme (ICMP), Überflüge, Satellitenbilder oder Bodenaufnahmen erstellt. Diese Möglichkeiten entfallen bei der ATS-Herstellung. Das erschwere sowohl die Entdeckung von illegalen Produktionsstätten als auch Schätzungen über ein Produktionsvolumen. Auch der relativ einfache Zugang zu Grundstoffen, die für die Herstellung solcher synthetischer Drogen benötigt werden, erschwere die Bekämpfung. Viele der Grundstoffe werden zu legalen Zwecken in der Industrie benötigt und sind leicht zu beschaffen.¹⁵⁰

Die weltweite Produktion von ATS kann nur indirekt durch die bekannte Anzahl der Konsumenten und deren Durchschnittsverbrauch geschätzt werden. Dazu kommen die jährlichen Mengen an beschlagnahmten Drogen. Es ist aber von einem hohen Dunkelfeld auszugehen. Der World Drug Report 2009 berichtet davon, dass seit 1990 in mehr als 60 Staaten weltweit amphetaminähnliche Stoffe hergestellt wurden, wobei 10 Länder seit dem World Drug Report 2008 dazukamen. Die kriminellen Organisationen umgehen die Strafverfolgung durch verschiedene Strategien:

- Benutzung von Grundstoffen, die nicht unter internationale Kontrolle fallen

¹⁵⁰ Vgl. Annual Report 2009, UNODC, S. 35, 36.

- Umsetzung von illegalen Produktionsstätten in ungeschütztere Länder
- Wechsel von Transportrouten für Grundstoffe und Drogen.

Im Bereich des ersten Punkts greifen die Hersteller auf legale Arzneimittel zurück, welche ebenfalls Grundstoffe zur Herstellung von synthetischen Drogen enthalten. Bei der Umsetzung von Produktionsstätten werden die illegalen Labore in Länder verlegt, in denen durch die Behörden weniger intensiv gegen die Herstellung vorgegangen wird. So wurden beispielsweise Labore von den Vereinigten Staaten nach Mexiko und danach weiter nach Lateinamerika umgesetzt. Aktuell konzentrieren sich die Produktionsgebiete in Südostasien in der sogenannten „Greater Mekong Subregion“.¹⁵¹ Die Vereinten Nationen versuchen dieser Problematik durch das SMART Programme¹⁵² entgegenzuwirken. Ob sich das seit 2008 ins Leben gerufene Programm bewährt, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

Eine weitere Problematik, die die Vereinten Nationen zukünftig vor Herausforderungen stellen wird, ist der ansteigende Handel mit Betäubungsmitteln über das Internet. Im Internet entwickle sich ein „zweiter Rauschgiftmarkt“, prognostizierte *Hans Harald Körner* im Jahr 2007 in seinem Kommentar zum Betäubungsmittelgesetz.¹⁵³ Dies bestätigt auch der INCB in seinem Jahresbericht 2008. Hier wird von „verbrecherische(n) Internetapotheken“ gesprochen, die den Drogenmissbrauch im Besonderen von Jugendlichen fördern würden. Drogenhändler würden „zu den Hauptanwendern von Datencodierung und Datentransfer gehören und auf diese Weise den Drogentransport koordinieren, Geld waschen und der Strafverfolgung entgehen“, so der Internationale Suchtstoffkontrollrat.¹⁵⁴ Die Verhinderung und Verfol-

¹⁵¹ Vgl. World Drug Report 2009, UNODC, S. 115 ff.

¹⁵² Siehe hierzu: Gliederungspunkt IV 2 c).

¹⁵³ *Körner* (Fn. 68), Rdn. 51.

¹⁵⁴ Pressemappe des INCB zum Jahresbericht 2008, Februar 2009, INCB, Über den Internationalen Suchtstoffkontrollrat, S. 4.

gung von Straftaten, die über das Internet begangen werden, birgt schon seit einigen Jahren in anderen Kriminalitätsfeldern große Schwierigkeiten für die Strafverfolgungsbehörden. Dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wird demnach eine große Herausforderung darstellen.

IX. Optimierungsansätze

1. Erforderlichkeit einer Aufgabenkonzentration

Die Vereinten Nationen werden bei ihrer Aufgabe, die internationale Betäubungsmittelkriminalität zu bekämpfen, fortlaufend vor neue Herausforderungen gestellt. Sie agieren auf verschiedenen Gebieten, die sich auf Nachfrage- und Angebotsseite, Prävention und Repression konzentrieren. Die internationale Staatengemeinschaft bietet Schulungen zur Umsetzung der in den Konventionen festgelegten Maßnahmen an, kreiert Programme wie ICMP oder SMART, finanziert diese und unterstützt durch Technik und Personal. Sie unterstützt und begleitet den Aufbau von gemeinsamen länderübergreifenden Strafverfolgungsbehörden und fördert Substitutions- und Rehabilitationsprogramme für Abhängige. Bei einer solch umfangreichen Palette von Problemen, die alle einer Lösung bedürfen, bedarf es einer Aufgabenkonzentration, die sich auf bestimmte Kernpunkte festlegt. Die Schwierigkeit ergibt sich jedoch darin, andere Problemstellungen dabei nicht in einem schädlichen Maße zu vernachlässigen.

Auf der Angebotsseite wäre vielleicht ein Ansatz, sich auf die Bekämpfung des illegalen Anbaus von Drogen wie Opium, Koka oder Cannabis zu konzentrieren. Da diese Drogen meist von Bauern angebaut werden, die darin ihre einzige Möglichkeit zur Existenzsicherung

sehen, könnte in diesen Gebieten (meist Entwicklungsländer) eine intensive Förderung von Entwicklungs- und Sozialpolitik einen Lösungsansatz bieten. Durch Unterstützung der entsprechenden Regierung beim Auf- und Ausbau von Infrastruktur und Bildungseinrichtungen sowie Projekten für einen alternativen Anbau von Pflanzen und Lebensmitteln könnte der illegale Drogenanbau möglicherweise langfristig zumindest teilweise eingedämmt werden. Dazu müssten Konsumenten, besonders Industrienationen, jedoch gewisse begünstigende Faktoren sicherstellen. Wenn die Bauern ihre Ernteerzeugnisse zu adäquaten Preisen exportieren können, sind sie wirtschaftlich nicht mehr - wie bisher - auf den illegalen Drogenanbau angewiesen.

Auf Seiten der Nachfrage sollte das Engagement in Präventions-, Therapie- und Rehabilitationsprogrammen verstärkt werden. Wenn die Nachfrage eingedämmt werden kann, wird gleichzeitig das Angebot reduziert. Somit wird der betäubungsmittelbedingten organisierten Kriminalität teilweise die wirtschaftliche Grundlage entzogen.

2. Unzulängliches Engagement der UN-Mitgliedstaaten

Neben den aktuellen und zukünftigen Schwerpunkten und Herausforderungen in der Bekämpfung der internationalen Drogenpolitik bestehen ebenfalls Defizite bezüglich der Mitwirkung der UN-Mitgliedstaaten an der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität. Bei der Umsetzung der Verpflichtungen, zu denen sich die Unterzeichnerstaaten der drei internationalen Konventionen gegenüber dem Internationalen Suchtstoffkontrollrat (INCB) bekannt haben, ergeben sich in der Praxis gewisse Problematiken. Im jährlichen Bericht des INCB wird dargestellt, dass es bei der Kooperation mit einigen Mitgliedstaaten Probleme bei der Übermittlung von Informationen (Statistiken, Schätzungen) gibt. Diese Informationen benötigt der Internationale Suchtstoffkontrollrat zur Analyse, Darstellung und Veröffentlichung der weltweiten Drogensituation und ihrer Schwerpunkte. Im Bereich der

Übermittlung von Daten zu Betäubungsmitteln seien einige Staaten im Jahr 2008 in Verzug gekommen und hätten die verbindlichen Termine nicht einhalten können. Zu diesen Staaten gehörten nicht nur Entwicklungs- oder Schwellenländer wie China oder der Iran, sondern auch Industrienationen, wie die Vereinigten Staaten von Amerika, Belgien und die Niederlande. Dieser Umstand erschwere und verzögere die Analyse der weltweiten Situation auf diesem Gebiet.¹⁵⁵ Ferner hätten einige Regierungen über mehrere Jahre dieselben Schätzungsdaten angegeben.¹⁵⁶ Ähnliche Probleme gebe es auch bei den Psychotropen Stoffen. Hier spricht der INCB von zweiundzwanzig Regierungen, die seit drei Jahren keine Informationen bezüglich des Bedarfs an medizinisch und wissenschaftlich genutzten Psychotropen Stoffen gemeldet hätten.¹⁵⁷ Im Bereich der Grundstoffüberwachung hätten mehrere afrikanische Länder bisher noch nie die benötigten Informationen versandt.¹⁵⁸

Auch das UNODC spricht von Defiziten. In seinem World Drug Report 2009 dokumentiert das Büro, dass es in vielen Ländern eine umfangreiche Darstellung von Produktion und Konsum illegaler Drogen noch nicht gebe. Das führe dazu, dass für einige Regionen und Drogenarten sehr spärliche Informationen vorliegen. Dies gelte besonders für amphetaminähnliche Stoffe.¹⁵⁹

Insgesamt ist aus den genannten Gründen auf ein stärkeres mitglied-schaftliches Engagement bei der Bekämpfung der Betäubungsmittel-kriminalität zu hoffen.

¹⁵⁵ Vgl. INCB Report 2008, INCB, S. 13.

¹⁵⁶ Vgl. INCB Report 2008, INCB, S. 15.

¹⁵⁷ Vgl. INCB Report 2008, INCB, S. 21.

¹⁵⁸ Vgl. INCB Report 2008, INCB, S. 27.

¹⁵⁹ World Drug Report 2009, UNODC, S. 21.

3. Intensivere Rolle der Bundespolizei

Die Vorgehensweise gegen die Betäubungsmittelkriminalität hat sowohl auf internationaler, als auch auf europäischer und nationaler Ebene seit den Anfängen einen Wandel vollzogen. Waren die Strategien anfänglich auf Repression beschränkt, erkannten die Akteure letztendlich die Wichtigkeit der Prävention um Angebots- und Nachfrageseite zu bekämpfen.

Die Aufgaben der Polizeibehörden beschränken sich jedoch primär auf die Strafverfolgung, also auf die Reduzierung des Angebots. Die Bundespolizei, als verantwortliche Behörde für den Grenzschutz, spielt bei der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität eine wichtige Rolle.

Die „Transitrolle Deutschlands“ kennzeichne sich beispielsweise durch große Mengen an in Deutschland sichergestellten synthetischen Drogen, die für den skandinavischen Markt bestimmt gewesen seien, aber auch Heroinlieferungen, die über die Balkanroute nach Westeuropa geschmuggelt würden - so der Schengen-Erfahrungsbericht 2005 - 2007. Auch die Anzahl der sichergestellten Lieferungen, die aus den unmittelbaren Nachbarstaaten Niederlande und Belgien nach Deutschland gelängen, sei seit Jahren ansteigend.¹⁶⁰ Diese Ansicht bestätigt auch das Bundeskriminalamt, indem es die Schmuggelrouten von Opium aus Afghanistan aufzeigt. Das Opium komme über die Türkei, den Balkan, Bulgarien und Österreich nach Deutschland und Westeuropa.¹⁶¹ Aber auch die Niederlande werden vom Bundeskriminalamt in seiner Rauschgift-Jahreskurzlage 2008 als Herkunftsland für diverse Arten von Drogen benannt, die nach Deutschland geschmuggelt werden. Dabei wird der westliche Nachbarstaat als Herkunfts

¹⁶⁰ Schengen-Erfahrungsbericht 2005 - 2007 (ohne justitielle Zusammenarbeit), Bundesministerium des Innern, Dezember 2007, S. 21, 22.

¹⁶¹ Vgl. <http://www.bka.de/pressemitteilungen/2008/pm080827.html> (Abrufdatum: 19.12.2009).

und/oder Transitstaat für Heroin, Kokain, Amphetamine, Methamphetamine, Ecstasy und Cannabis benannt.¹⁶²

Dies zeigt, dass die Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs eine wichtige Rolle im Kampf gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität spielt. Wie bereits im Vorfeld erwähnt, hat die Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung im Grenzbereich die Möglichkeit, Kontrollen bezüglich Betäubungsmitteln durchzuführen und Maßnahmen zu ergreifen.¹⁶³ Dabei arbeitet sie nicht nur mit deutschen Behörden wie Zoll und den Polizeibehörden der Länder zusammen (z.B. im Rahmen einer Gemeinsamen Fahndungsgruppe Autobahn auf der BAB 7 in Schleswig-Holstein), sondern auch z.B. im Bereich des Grenzgebiets zu den Niederlanden mit deren Behörden. Diese Zusammenarbeit sollte intensiviert werden, da sich so die Möglichkeit ergibt, frühzeitig gegen den Schmuggel vorzugehen.

Bei Schulungen und Fortbildungen für die Beamten der Bundespolizei, die in den Grenzgebieten tätig sind, könnte über den Rahmen von gängigen Betäubungsmitteln hinaus, eine Sensibilisierung zur Erkennung von Grundstofftransporten sinnvoll sein. Viele Grundstoffe, die für die Herstellung von synthetischen Drogen - wie Amphetamin oder Ecstasy - benötigt werden, werden legal in der Industrie verarbeitet und zu diesem Zweck auch über Landesgrenzen transportiert. Bei Kontrollen von Fahrzeugen, die chemische Substanzen transportieren, könnten sensibilisierte und geschulte Beamte mögliche Anhaltspunkte für einen Missbrauch bzw. für eine Abzweigung von Grundstoffen erkennen und diese dann ggf. strafrechtlich verfolgen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die Beamten sich dieses kriminellen Potenzials überhaupt bewusst sind und bei größeren Mengen bestimmter Chemikalien aufmerksam werden. Da sich der Trend, wie bereits erwähnt,

¹⁶² Vgl. Rauschgift-Jahreskurzlage 2008, Bundeskriminalamt, S. 4 ff.

¹⁶³ Siehe hierzu: Gliederungsziffer VII 1 c.

von herkömmlichen Drogen auf pflanzlicher Basis zu synthetischen Drogen hin verschiebt, erscheint dies umso notwendiger. Dadurch gelänge es der Bundespolizei, ihr Engagement im Bereich der Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität zu intensivieren und weiterhin Teil als Strafverfolgungsbehörde, nicht nur national, sondern auch international beizutragen. Dies würde auch den Zielen der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität entsprechen.

X. Resümee

Mit diesem Beitrag sollte ein Überblick über das System der Vereinten Nationen und seine Instrumente und Maßnahmen im Kampf gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität gegeben werden. Es wurden die wichtigsten Organe und Akteure der Vereinten Nationen, ihre Instrumente und ihr Einfluss auf die europäische und deutsche Drogenpolitik beleuchtet. Es wurden verschiedene Programme, Maßnahmen, Aktionspläne und Strategien vorgestellt, die auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene zur Erreichung der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität beigetragen haben und zukünftig beitragen werden.

Der Aufsatz hat jedoch auch aufgezeigt, dass ein System, an dem sich eine so große Zahl von Staaten beteiligt, Probleme in der praktischen Umsetzung bereitet. Beispielhaft dafür sind die Problematiken der Mitgliedstaaten bei der Übermittlung von Informationen an die Organe der Vereinten Nationen. Hier bestehen noch Defizite. Ein weiterer Punkt ist, dass der Konsum bestimmter Substanzen in einigen Staaten Bestandteil ihrer Kultur ist. Medizinische, religiöse und kulturelle Motive sind Hintergrund für den weiterhin anhaltenden Konsum von Drogen in einigen Regionen. Die Ziele und Maßnahmen der drei

UN-Konventionen von 1961, 1971 und 1988 in diesen Regionen durchzusetzen, erfordert langfristiges und intensives Engagement.

Die unterschiedlichen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Interessen aller Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und dabei niemanden zu vernachlässigen, stellt sich als sehr schwierig dar. Unterschiedliche historische Entwicklungen und Ereignisse, Religion, Tradition, ökonomische und politische Systeme sowie geografische Unterschiede machen eine einheitliche Vorgehensweise unmöglich. Deshalb müssen für verschiedene Regionen und Drogenarten auch verschiedene Maßnahmen in Form von Programmen, Aktionsplänen etc. entwickelt und umgesetzt werden. Des Weiteren wurde aufgezeigt, dass sich die Drogenhändler ständig an bestehende Systeme anpassen und flexibel reagieren, um Schwachstellen im Netzwerk zu nutzen. Dadurch werden die Vereinten Nationen ständig vor neue Herausforderungen gestellt. Diese Umstände erfordern einen hohen personellen und finanziellen Aufwand aller Akteure. Die Spendenbereitschaft der Mitgliedstaaten an das UNODC hat sich in den letzten Jahren erhöht und der Trend ist ansteigend. Wie viel finanzielle Mittel die einzelnen Mitgliedstaaten für immer neue Projekte und Maßnahmen zur Verfügung stellen müssen, wird die Zukunft zeigen. Es ist jedoch abzusehen, dass es eher mehr als weniger werden wird. Die Arbeit hat aufgezeigt, dass viele theoretische Grundlagen, sei es in den drei Konventionen von 1961, 1971 und 1988 oder in verschiedenen Aktionsplänen und Strategien, vorhanden sind, die Umsetzung jedoch problematisch erscheint.

Die letzten 100 Jahre der internationalen Drogenbekämpfung haben aufgezeigt, dass die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung ein umfangreiches Netzwerk aufgebaut und vieles in der Bekämpfung der internationalen Betäubungsmittelkriminalität erreicht haben.

Fünfter Abschnitt

Die Bekämpfung von Menschenhandel und Waffenhandel durch die Vereinten Nationen

Sebastian Kirsch

Gliederung

Abstract

- I. Einführung
- II. Bekämpfungsorgane der Vereinten Nationen
 - 1. United Nation Office on Drugs and Crime
 - 2. United Nation Office on Disarmament Affairs
- III. Instrumente der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels
 - 1. Resolution, Konvention, Protokoll
 - 2. Die Palermo-Konvention
 - 3. Maßnahmen gegen den Menschenhandel
 - a) Historie der Maßnahmen gegen den Menschenhandel bis zur Palermo-Konvention
 - b) Das Zusatzprotokoll zum Kampf gegen den Menschenhandel
 - c) Global Initiative to Fight Human Trafficking
 - 4. Maßnahmen gegen den Waffenandel
 - a) Das Zusatzprotokoll zum Kampf gegen den Waffenhandel
 - b) Programme of Action
 - c) Arms Trade Treaty

IV. Schnittstellen zu anderen Behörden und Einrichtungen

1. Europol
2. Die Europäische Grundrechte Agentur
3. Nationale Behörden
 - a) Bundeskriminalamt
 - b) Zoll
4. Das Wassenaar Übereinkommen
5. Small Arms Survey
6. Die Rolle der NGOs
 - a) Definition
 - b) Die Stellung der NGOs bei den Vereinten Nationen und ihre Möglichkeiten
 - c) Objektive Kriterien
 - d) Subjektive Kriterien
 - e) Mittel der Einflussnahme
 - f) Internationale NGOs
 - aa) Amnesty International
 - bb) International Organisation of Migration
 - cc) Human Rights Watch
7. Proliferation Security Initiative

V. Umsetzung in nationales Recht

1. Menschenhandel
 - a) Strafgesetzbuch
 - aa) Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
 - bb) Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

- b) Aufenthaltsgesetz
- 2. Waffenhandel
 - a) Außenwirtschaftsgesetz
 - b) Kriegswaffenkontrollgesetz
 - c) Waffengesetz
- VI. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei
- VII. Resümee

Abstract

Im Rahmen der folgenden Arbeit soll verdeutlicht werden, welche Einrichtungen sich mit der Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels befassen. Der Kernbereich der Arbeit ist dabei auf die Tätigkeit der Vereinten Nationen und deren Instrumente, die sie für die Bekämpfung einsetzen, gerichtet. Hinzu kommt eine Betrachtung europäischer Einrichtungen, wie Europol und der Agentur für Grundrechte sowie nationaler Behörden und bilateraler Initiativen. Auch werden zivile Organisationen behandelt und deren Kompetenzen hinterfragt. Ein Blick in die Voraussetzungen der Bekämpfung von Menschen- und Waffenhandel auf nationaler Ebene soll zu einer Einordnung in den internationalen Rahmen dienen. Dafür werden Teile der deutschen Gesetze, welche auf Grund von internationalen Beschlüssen oder Verträgen geändert oder initiiert wurden, betrachtet. Welchen Teil die Bundespolizei leistet und welcher gesetzliche Rahmen ihr vorgegeben ist, wird im letzten Abschnitt beleuchtet.

I. Einführung

Wer den Menschenhandel für ein Phänomen der Vergangenheit hält, das nur Händler zwischen Afrika und den Kolonien Nordamerikas als Geschäftsgrundlage diente, der irrt. Noch immer handelt es sich dabei um ein akutes Problem, dass auf Grund der fortschreitenden Entwicklung der Globalisierung sogar an Bedeutung gewinnt.¹ Der Begriff Menschenhandel wird oft synonym mit den Begriffen Menschen-smuggel bzw. Schleusung verwendet.² Es gibt aber einige signifikante Unterschiede, was bei einer Betrachtung der Definitionen deutlich wird. Der Menschenhandel wird von den Vereinten Nationen wie folgt definiert:

"Menschenhandel meint die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution Anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder

¹ Vgl. anstelle vieler: <http://www.welt.de/wirtschaft/article4340263/Koeche-in-China-Restaurants-wie-Sklaven-gehalten.html> (Abrufdatum: 26.12.2009); <http://www.welt.de/die-welt/politik/article4280333/Kambodschas-verkaufte-Kinder.html> (Abrufdatum: 26.12.2009).

² Neske, Menschen-smuggel- Deutschland als Transit- und Zielland irreguläre Migration, 2007, S. 17 f.

sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen".³

Hingegen wird zur Abgrenzung das Schleusen von Menschen oder der Menschenschmuggel in der UN-Konvention „Against Transnational Organized Crime“ so beschrieben:

„the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, in financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident“.⁴

Bei dem Menschenschmuggel handelt es sich meist um sogenannte Garantieschleusungen; die Schleusungswilligen werden dabei so oft über die Grenze geführt oder ihnen wird dabei geholfen bis sie in ihrem Wunschland angekommen sind. Hierbei wird auch der größte Unterschied zum Menschenhandel deutlich: der Wille des Opfers. Bei letzterem werden die Personen mit verschiedensten Mitteln gezwungen, ihr Land zu verlassen und in ein anderes, zumeist illegal, einzureisen.

Beim Menschenhandel ist ein zweiter Faktor zu beachten nämlich der nach einer Schleusung bzw. Verschleppung folgende Zwang gegenüber dem Opfer. Denn nicht nur beim Menschenhandel kann es zur sexuellen Ausbeutung oder Zwangsarbeit kommen. Oft werden auch geschleuste Personen auf Grund von hohen Schulden, die sie bei den Schleusern eingegangen sind, zu Arbeiten oder sogar niederer, oft il-

³ Art. 3 lit. a UN-Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (Dezember 2000; Konvention-Palermo)

⁴ UN-Konvention, Against transnational Organised Crime, 2000; deutsch: die Beschaffung, um, direkt oder indirekt, einen finanziellen oder anderen materiellen Vorteil, durch den illegalen Übertritt einer Person in einen Staat, in dem die Person nicht Staatsbürger oder dauerhaft ansässig ist, zu erlangen(keine offizielle Übersetzung).

legalen, Tätigkeiten gezwungen. Ihnen wird dadurch suggeriert, dass sie ihre Schulden abarbeiten können.

Wie dem Menschenhandel so mangelt es auch dem Waffenhandel nicht an Aktualität.⁵ Für den illegalen Handel mit Waffen gibt es allerdings keine feststehende einheitliche internationale Definition.⁶ Verstehen kann man darunter jedoch das Anwerben, Vertreiben, Vermitteln oder Verkaufen von Waffen, welches auf Grund von Gesetzen der handelnden Person untersagt ist.⁷ Diese Rechtswidrigkeit der Tätigkeit kann dabei bereits in dem vorsätzlichen Verstoß gegen eine Genehmigungspflicht bestehen.

Die Delikte des Waffen- und Menschenhandels sind Schwerpunktdelikte für die Vereinten Nationen. Sie sind global präsent und spielen im Rahmen der Internationalen Kriminalität eine erhebliche Rolle.⁸ Dadurch, dass kriminelle Vereinigungen die Vorzüge der Globalisierung erkannt haben und durch weltweite Verbindungen und Netzwerke agieren, entstehen für die nationalen Behörden bei der Strafverfolgung oft erhebliche Schwierigkeiten, etwa auf Grund fehlender Rechtsgrundlagen. Für die Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandel bedarf es daher jeweils einer flexiblen Vorgehensweise.

⁵ Vgl. anstelle vieler: <http://www.welt.de/berlin/article5171281/Zollfahnder-entdecken-in-Asia-Center-Waffen.html> (Abrufdatum: 26.12.2009); <http://www.welt.de/vermischtes/article4353237/Experten-vermuten-Raketen-auf-der-Arctic-Sea.html> (Abrufdatum: 26.12.2009).

⁶ *Deutsches Rotes Kreuz*, Waffen im Visier: Gegen die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen, 2006, S. 2.

⁷ Gem. § 1 Abs. 4 i.V.m. Anlage II Nr. 9 WaffG.

⁸ *Albrecht*, Internationale Kriminalität, Gewaltökonomie und Menschenrechtsverbrechen: Antworten des Strafrechts, 2007, S. 2.

II. Bekämpfungsorgane der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen haben sich in Art. 1 Nr. 3 UN-Charta den Schutz der Menschenrechte zum Ziel gesetzt. Themen, wie der Kampf gegen den Menschen- und Waffenhandel sind hierbei wichtige Aufgabenpunkte in den verschiedenen Organen, Kommissionen, Resolutionen und Aktionsprogrammen. Da diese Kriminalitätsfelder teils gemeinsam, aber immer strukturiert und organisiert auftreten, fallen sie unter die Organisierte Internationale Kriminalität.⁹ Der Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels widmen sich die Vereinten Nationen im Rahmen der im Folgenden dargestellten Organisationen.

1. United Nation Office on Drugs and Crime

Eine der maßgeblichen Einrichtungen der Vereinten Nationen, die sich mit der Bekämpfung internationaler Kriminalität beschäftigt, ist das *United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC)*. Es wurde 1997 gegründet und 2002 umbenannt (vorher: *Office for Drug Control and Crime Prevention*).¹⁰ Die Organisation des UNODC, wie sie nunmehr besteht, entwickelte sich durch die Zusammenlegung von zwei unabhängig bestehenden Organisationen; nämlich des *United Nations International Drug Control Program* und der Organisation *Crime Prevention and Criminal Justice*. Am Hauptsitz, der sich in Wien befindet, arbeiten derzeit ca. 500 Mitarbeiter. Hinzu kommen noch Außenstellen in 21 Staaten.¹¹ Derzeit verfügt das UNODC über ein Budget von ca. 290 Mio. US \$.¹² Davon werden 80% durch Geberländer

⁹ Wolf, Die UNO, 2005, S. 16 ff.

¹⁰ <http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/UNODC> (Abrufdatum: 30.10.2009).

¹¹ <http://www.kriminologie.uni-hamburg.de> (Fn. 10).

¹² <http://www.kriminologie.uni-hamburg.de> (Fn. 10); Zahlen aus Finanzperiode 2006/2007.

finanziert, d.h. durch UN-Mitgliedstaaten, die freiwillige Finanzunterstützung leisten. Der Rest wird aus dem Haushalt der Vereinten Nationen bestritten.¹³ Das UNODC ist dem Sekretariat der Vereinten Nationen unterstellt, welches als eines von sechs Hauptorganen der Vereinten Nationen agiert.¹⁴ Dessen Vorsitz führt der Generalsekretär der Vereinten Nationen; aktuell der Südkoreaner *Ban Ki-Moon*.¹⁵ Er ist somit für die Organisation und die laufenden Angelegenheiten der Vereinten Nationen zuständig. Zu den Aufgaben des UNODC gehört die Bekämpfung des Terrorismus, der Piraterie, der Geldwäsche, des Menschenhandel, der Korruption, des Drogenhandels und der Organisierten Kriminalität.¹⁶ Das UNODC selbst ist in vier Abteilungen untergliedert, denen der Direktor, derzeit der Italiener *Antonio Maria Costa*, vorsitzt.¹⁷ Eine Säule ist die Abteilung für kriminalpolitische Analyse und Öffentlichkeitsarbeit (engl. Division for Policy Analysis and Public Affairs). Dem Sachgebiet Public Affairs unterliegt die öffentliche und mediale Darstellung der Kriminalpolitik der Vereinten Nationen durch verschiedenste Kampagnen und Veranstaltungen. Hinzu kommt die Kontaktaufnahme und –pflege zu Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Zivilgesellschaften sowie weiteren Organisationen und UN-Organen. Weiter ist das Sachgebiet zuständig für die Drittmittelbeschaffung, zweckgebundene Mittel und Mitfinanzierung.

¹³ <http://www.kriminologie.uni-hamburg.de> (Fn. 10).

¹⁴ Die fünf anderen Organe sind: UN-Sicherheitsrat, Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat, der International Gerichtshof und der Treuhandrat (Art. 7 UN-Charta).

¹⁵ http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKQj4k3cTcHSUGYxvqR6GJu5gixoJRUFw99X4_83FT9AP2C3NClckdHRQBKxVXm/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfRF8zM1Ew?yw_contentURL=/C1256F1200120B1B/N264WS3R732MMISDE/content.jsp (Abrufdatum: 30.10.2009).

¹⁶ vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/topics.html?ref=menu> (Abrufdatum: 22.12.2009).

¹⁷ http://www.un.org/sg/senstaff_details.asp?smgID=8 (Abrufdatum: 23.12.2009); vgl. United Nations Office on Drugs and Crime; zur Organisation insgesamt: <http://www.kriminologie.uni-hamburg.de> (Fn. 10).

Diese Aufgaben werden wahrgenommen durch die Partnership Section in Wien und das New York Liaison Office, welches die Vertretung des UNODC in New York bildet.

Das Sachgebiet Policy Analysis besteht aus vier einzelnen Sektionen. Die Labor- und Wissenschaftssektion beschäftigt sich mit der Unterstützung forensischer Labore, der Entwicklung und Umsetzung von Drogenkontrollprogrammen und führt eigene Forschungsprojekte durch. Als zweites gibt es die Sektion für wissenschaftliche Untersuchung und Analyse, welche Daten sammelt, auswertet und Statistiken über Kriminalitätsfelder erstellt. Diese können dann als Entscheidungshilfe für das Vorgehen gegen Organisierte Kriminalität auf nationaler oder internationaler Ebene dienen. Daran schließt sich als dritte Sektion die Evaluationsgruppe an, welche sich mit der Entwicklung von Kriterien zur Erfolgsbestimmung aktiver Programme beschäftigt. Je nachdem wie hoch der Erfolg war, können Änderungen an den Programmen vorgenommen werden. In der vierten Sektion für strategische Planung werden dann die beschlossenen Konventionen, Resolutionen und internationalen Verträge im vorgegebenen Rahmen umgesetzt.

Die Zweite Abteilung des UNODC ist für Vertragsangelegenheiten zuständig (Division for Treaty Affairs). Sie setzt die Vorgaben des UN-Generalsekretärs um, wie zum Beispiel das Vorantreiben von Beitritten und Ratifizierungsverfahren oder die Umsetzung internationaler Verträge durch die Mitgliedstaaten. Auch in dieser Abteilung besteht eine Untergliederung in drei Zweigstellen, beginnend mit der Treaty and Legal Affairs Branch, welche als Clearingstelle für das internationale Strafrecht und die vorgelagerten internationalen Verträge fungiert. Ferner übernimmt dieser Zweig die Organisation für juristische Fortbildungen und Workshops, an denen Vertreter von Mitgliedstaaten teilnehmen können. Schließlich stellt sie eine Plattform für den informationellen Austausch über die UN-Konvention gegen transna-

tionales organisiertes Verbrechen¹⁸ und gegen Korruption¹⁹ dar. Die zweite Unterabteilung (Terrorism Prevention Branch) beschäftigt sich mit der Bekämpfung des Terrorismus und arbeitet eng mit dem UN-Sicherheitsrat zusammen.²⁰ Als drittes gibt es das Secretariat of the International Narcotic Control Board, welches als Mittler zwischen dem UNODC und dem International Narcotic Control Board (INCB) fungiert.²¹

Die dritte Abteilung des UNODC bildet die Division for Operations. Sie setzt nicht nur eigene Programme der Vereinten Nationen um, sondern unterstützt auch Initiativen unabhängiger Organisationen. Auch diese Abteilung ist weiter untergliedert. Die Human Security Branch (HSB) befasst sich vor allem mit nationalen und regionalen Projekten. Hier erfolgen Beratungen zu den Einflüssen und Folgen sozialschädlicher internationaler Kriminalität. Im Rahmen einer weiteren Einteilung in Deliktgruppen stellt der Menschenhandel eine wesentliche Gruppe dar. Für die Beratung und Unterstützung werden die Statistiken und empirisch erhobenen Daten der Analyseabteilung zur Hilfe genommen. Diese können dann Anhaltspunkte für Gründe und Ansätze zur Bekämpfung liefern. Weiter soll die HSB die hohe Anzahl von verschiedenen Aktivitäten der regionalen und nationalen Akteure koordinieren, um einen möglichst nachhaltigen Erfolg zu erreichen. Hinzu kommen Berichte zum Stand der Projektarbeiten, die mit anderen Beiträgen den kriminalpolitischen Gremien und Konferenzen vorgelegt werden. Der Partnership in Development Branch ob-

¹⁸ UN-Konventionen gegen Transnationales organisiertes Verbrechen (A/55/383); siehe hierzu: *Jonkhans*, Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität durch die Vereinte Nationen (in diesem Band).

¹⁹ UN-Konvention gegen Korruption (A/58/4); siehe hierzu: *Einicke*, Die Bekämpfung der Korruption durch die Vereinten Nationen (in diesem Band).

²⁰ Siehe hierzu: *Beier*, Die Bekämpfung des Terrorismus durch die Vereinten Nationen (in diesem Band).

²¹ Siehe hierzu: *Scholz*, Die Bekämpfung des Drogenhandels durch die Vereinten Nationen (in diesem Band).

liegt die Finanzierungsorganisation, Analyse, Planung, Umsetzung und Unterstützung von Regierungen, Vereinen und Hilfsorganisationen in den regionalen Büros in 21 Ländern. Die Länder- und untergeordneten Feldbüros sind zu Rückmeldungen verpflichtet und dienen als Kontaktstellen zu anderen Initiativen der Vereinten Nationen und Organisationen.²²

Die vierte Abteilung (Division for Management) übernimmt die anfallenden Verwaltungsaufgaben, wie zum Beispiel die Personalpolitik, Finanzen und Datenverarbeitung.

2. United Nation Office on Disarmament Affairs

Das United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), ist 1998 gegründet worden²³ und wie das UNODC auch dem Sekretariat angegliedert.²⁴ Zum Aufgabenfeld des UNODA gehören sowohl die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen (u.a. ABC-Waffen, Raketen), konventionellen Waffen (Leicht- und Kleinwaffen, Munition, Landminen) und regionale Abrüstung.²⁵ UNODA ist zum Einen mit der Umsetzung des dritten Zusatzprotokolls zu dem sogenannten Palermo Protokoll²⁶ befasst und zum Anderen mit der Umsetzung eines Abkommens zur Kontrolle des Waffenhandels, welches 2012 von den Vereinten Nationen verabschiedet werden soll (siehe Arms Trade Treaty).²⁷ Die Aufgabe des Büros ist es also, bei Fragen, die Waffen

²² Gem. dem United Nations Development Assistance Framework.

²³ http://www.un.org/disarmament/HomePage/about_us/aboutus.shtml (Abrufdatum: 16.12.2009).

²⁴ *United Nations*, Organisations Chart, 2007.

²⁵ <http://www.un.org/disarmament/> (Abrufdatum: 22.12. 2009).

²⁶ Das Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen und Komponenten und Munition sowie gegen den unerlaubten Handel damit; siehe auch unter III 2. c).

²⁷ <http://www.un.org/disarmament/issues-p.2.shtml> (Abrufdatum: 16.12.2009); siehe auch unter III 2. f).

oder die Kontrolle von Waffen betreffen, zu beraten, die Implementierung von Konventionen und Resolutionen in die nationalen Gesetze zu unterstützen und bei Handlungsbedarf Initiativen zur Kontrolle, Bekämpfung oder zum Kampf gegen die Verbreitung von Waffen anzuregen.

Da auch der Waffenhandel grundsätzlich einen Teilaspekt internationaler Kriminalität darstellt, für deren Bekämpfung grundsätzlich das UNODC zuständig ist, stellt sich vorliegend die Frage nach dem Verhältnis von UNODA zum UNODC. Ein Blick auf die Aufgaben des UNODC zeigt, dass dieses sich nicht mit dem Waffenhandel beschäftigt. Folglich bleibt dem UNODA ein eigener Zuständigkeitsbereich ohne starke Kollision zum UNODC. Grund dafür könnte sein, dass zum Zeitpunkt der Gründung des UNODA im Jahre 1998 das damals bereits bestehende United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention noch keine Organisation zur umfassenden Bekämpfung internationaler Kriminalität darstellte. Der Bedarf für eine eigene Organisation zur Beschäftigung mit dem Themenkomplex des internationalen Waffenhandels war folglich gegeben. Erst die Namensänderung des UNODC im Jahre 2002 erweckt auf den ersten Blick den Eindruck einer Zuständigkeitskollision, die jedoch durch den Ausschluss des Waffenhandels aus dem Aufgabenfeld des UNODC vermieden wird. Hinzu kommt, dass UNODA sich nicht allein mit den illegalen Aspekten des internationalen Waffenhandels befasst, sondern auch in dem Bereich legaler Waffenhandel und globale Abrüstung (Kriegs- und Massenvernichtungswaffen) tätig ist.²⁸ Ihr Tätigkeitsbereich ist demnach nicht auf die Kriminalitätsbekämpfung im Bereich Waffenhandel beschränkt. Folglich kommen sowohl UNODA als auch UNODC eigene Bedeutung zu.

²⁸ http://www.dgyn.de/org_abruestung0.html (Abrufdatum: 22.12.2009).

III. Instrumente der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels

1. Resolution, Konvention, Protokoll

Im folgenden Abschnitt werden verschiedene Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels vorgestellt. Als mögliche Mittel der Vereinten Nationen kommen Resolutionen, Konvention und Protokolle in Betracht. Zu untersuchen ist, welchen unterschiedlichen Charakter diese jeweils haben.

Zum Teil heißt es, eine Resolution der Vereinten Nationen hätte grundsätzlich keinen bindenden Charakter für die Mitgliedstaaten.²⁹ Sie sei nur als Empfehlung anzusehen. Dabei ist jedoch zwischen einer Resolution der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates zu unterscheiden.³⁰ Nur für eine Resolution der Generalversammlung trifft zu, dass sie lediglich eine Empfehlung darstellt. Da in diesem Organ jedoch Repräsentanten nahezu aller Staaten sitzen und somit der Erlass einer Resolution durch die fast gesamte Staatengemeinschaft erfolgt, besteht eine starke faktische Bindungswirkung. Daher wird die Resolution der Generalversammlung als ein Mittel für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht und sodann als geltendes Recht angesehen.³¹ Wird eine Resolution vom UN-Sicherheitsrat erlassen, so besteht nach Art. 25, 48 UN-Charta bindende Wirkung für die Mitgliedstaaten.³² In Bezug auf die Bindungswirkung können bestimmte Resolutionen der Generalversammlung und der Repräsentativorgane problematisch werden. Diese würden dem sogenannten soft law untergeordnet, um sie nicht in einen genau definierten Bereich

²⁹ *Kempen/Hillgruber*, Völkerrecht, 2007, § 13 Rdn. 138.

³⁰ *Herdegen*, Völkerrecht, 8. Auflage, 2009, § 20 Rdn. 2 f.

³¹ *Kempen/Hillgruber* (Fn. 29), § 13 Rdn. 138.

³² *Graf Vitzthum* in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Auflage, 2007, 1. Abschnitt, Rdn. 150.

einordnen zu müssen. Es stellt eine gewisse Grauzone ohne klaren Rechtsbindungswillen dar.³³

Bei einer Konvention handelt es sich grundsätzlich um einen völkerrechtlichen Vertrag.³⁴ Daher ist deren Bindungswirkung von der materiellen Vereinbarung der Vertragsstaaten abhängig. Der Erlass einer Konvention ist selbstverständlich auch im Rahmen einer bereits bestehenden Organisation wie den Vereinten Nationen möglich, da auch hier die Mitglieder letztlich Staaten sind. Ein völkerrechtlicher Vertrag wird üblicherweise dann Konvention genannt, wenn der Inhalt über bloße gegenseitige Verpflichtungen der Vertragsstaaten hinausgeht und diese eine eigene Rechtsordnung darstellen soll, wie zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Obwohl sie ein völkerrechtlicher Vertrag ist, enthält die Konvention daher oft auch Rechte privater Personen gegenüber dem jeweiligen Vertragsstaat. Ihre Wirkung bzw. ihre Geltung hängt aber wie bei jedem völkerrechtlichen Vertrag von der konkreten Vereinbarung der Staaten ab.³⁵

Von einem Protokoll ist die Rede, wenn es sich um eine schriftlich festgehaltene Übereinkunft zu einem vorher mündlich getroffenen Ergebnis handelt.³⁶ Vergleichbar zur Konvention kann es einen völkerrechtlichen Vertrag darstellen. Der Rechtsbindungscharakter hängt daher wieder von dem Inhalt des jeweiligen Protokolls ab. Im Falle einer Ergänzung einer Konvention (z.B. Zusatzprotokolle zur EMRK) stellen die Protokolle gleichrangige Zusätze dar, deren Bindungswirkung wie bei der Konvention aus ihrem Charakter als völkerrechtlicher Vertrag folgt. Andererseits können Protokolle auch bloße unver-

³³ Herdegen (Fn. 30), § 20 Rdn. 4.

³⁴ Kempen/Hillgruber (Fn. 29), § 12 Rdn. 9 ff.

³⁵ Herdegen (Fn. 30), § 15 Rdn. 2 f.

³⁶ <http://www.cec.eu.int/709+M5a2e3850d36.html> (Abrufdatum: 23.12.2009).

bindliche Absichtserklärungen auf dem Weg zu einer Konvention darstellen.

2. Die Palermo-Konvention

Einer der bekanntesten und wichtigsten Maßnahmen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Bekämpfung der internationalen Kriminalität in den letzten zehn Jahren ist die „Palermo Konvention“³⁷ vom 15. November 2000, die den offiziellen Namen „Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität“ trägt.³⁸ Sie wurde bisher von 121 Mitgliedstaaten ratifiziert und trat am 29. September 2003 in Kraft. Das Übereinkommen hat vor allem die Kriminalisierung bestimmter Handlungen (Art. 5 ff. United Nations Convention against transnational Crime)³⁹ und eine Verbesserung der Kommunikation auf transnationaler Ebene im Kampf gegen das organisierte Verbrechen zum Ziel (Art. 27). Es betrifft auch in die Bereiche Menschen- und Waffenhandel. Die Verbesserung der Kommunikation soll sowohl auf der polizeilichen Ebene als auch auf der justiziellen Ebene stattfinden. Besonders wichtig für die Zusammenarbeit sind zudem die nun präzisen und verbindlichen Regelungen über Auslieferung von Tatverdächtigen (Art. 16), die internationale Rechtshilfe (Art. 18) und der Zeugen- und Opferschutz (Art. 24 f.).⁴⁰ Unter Strafe gestellt werden sollen unterschiedlichste Erscheinungsformen organisierter Kriminalität. Hierzu zählen die Beteiligung an organisierten, kriminellen Gruppen (Art. 5),⁴¹ Geldwäsche (Art. 6),⁴²

³⁷ Die Konvention wurde in Palermo auf Sizilien, Italien, verabschiedet.

³⁸ Art. 1 United Nations Convention against transnational organized Crime, General Assembly Resolution 55/25 of 15 November 2000.

³⁹ Die folgenden Artikel dieses Abschnitts beziehen sich auf dieses Übereinkommen.

⁴⁰ <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/UNO/verbrechen.html> (Abrufdatum: 06.11.2009).

⁴¹ Siehe hierzu: *Jonkhans* (Fn. 18).

Korruption(Art. 8)⁴³ sowie auch die Behinderung der Justiz (Art. 23). Auf die Bestimmungen zur Kriminalisierung dieser Handlungen folgen in der Regel Bestimmungen über die zu treffenden Maßnahmen und die Möglichkeiten, die international zur Verfügung stehen (z.B. Art. 7, 9, 11 f.). Alle Vorgaben der Konvention gehen aber nur soweit, wie sie mit den jeweils nationalen Rechtsordnungen vereinbar sind (Art. 34 Abs. 1). Am Ende der Konvention werden die Themen Opfer-schutz und Prävention der aufgeführten Straftaten geregelt (Art. 24 ff.). Hierbei sollen durch geeignete innerstaatliche Stellen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels ergriffen werden. Eine effiziente Kernmaßnahme ist wieder die Kommunikation der verantwortlichen Stellen. Oft werden Daten doppelt aufgenommen oder gehen bei der Übermittlung verloren. Außerdem ist bei der Strafverfolgung einer ausländischen Behörde für einen anderen Staat (Rechtshilfe) wichtig, dass sie bezüglich eines Falles umfassende und gesicherte Informationen, welche gerade die Grundlage des polizeilichen Handelns sind, vorliegen haben. Dabei helfen zum Beispiel gemeinsame Zentren⁴⁴ oder die Zurverfügungstellung von Statistiken⁴⁵.

3. Maßnahmen gegen den Menschenhandel

a) Historie der Maßnahmen gegen den Menschenhandel bis zur Palermo-Konvention

Bei den Vereinten Nationen gibt es seit langem Bestrebungen gegen den Menschenhandel vorzugehen. Zu nennen wäre hier zunächst die

⁴² Siehe hierzu: *Minejew*, die Bekämpfung Geldwäsche durch die Vereinten Nationen (in diesem Band).

⁴³ Siehe hierzu: *Einicke* (Fn. 19).

⁴⁴ Als Beispiel sind das deutsch-französische Zentrum in Kehl und das deutsch-tschechische Zentrum in Schwandorf zu nennen.

⁴⁵ Hier gibt es die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und INPOL-Fall, die beide vom Bundeskriminalamt bearbeitet werden.

„Konvention zur Beseitigung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution“ aus dem Jahre 1949, die also bereits vier Jahre nach der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 verabschiedet wurde. Der Schwerpunkt dieser Konvention lag klar auf der Bekämpfung der Prostitution. Auf eine Definition des Menschenhandels wurde verzichtet, da man diesen nur als Begleitmaßnahme zur Prostitution ansah. Auch die Resonanz innerhalb der Staatengemeinschaft war eher gering. Nur 74 Staaten ratifizierten die Konvention.⁴⁶

Ein weiterer Versuch der Bekämpfung des Menschenhandels und speziell der Prostitution folgte mit dem „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau“ (CEDAW) von 1979. Dreißig Jahre nach der ersten Konvention wurde der Menschenhandel bzw. explizit der Frauenhandel jedoch wieder nur als Begleitumstand auf dem Weg in die Prostitution gesehen. Eine Definition des Menschenhandels fehlt abermals. Diesmal war der Bereich, der mit Frauenhandel gemeint war, deutlich weiter gefasst. Hierunter war nicht mehr nur der Handel zum Zwecke Prostitution zu verstehen, sondern auch die Ausbeutung in organisierten Eheschließungen und privaten Haushalten.⁴⁷ Den Vertragsstaaten wurde empfohlen, Maßnahmen zur Prävention von Frauenhandel und zur Strafverfolgung zu ergreifen. Des Weiteren sollten durch die Staaten Meldungen über das Ausmaß des Problems, Fortschritte und Erfolge an den zuständigen Ausschuss übermittelt werden.⁴⁸

In der „Konvention über die Rechte des Kindes (KRK)“ von 1989 verpflichten sich die Vertragsstaaten, verstärkt die Rechte von Kindern zu verbessern und diese vor wirtschaftlicher und sexueller Aus-

⁴⁶ *Kartusch*, Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel, Dezember 2003, S. 10.

⁴⁷ Dafür spricht auch der Wortlaut des Art. 6 CEDAW („jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen“); Vgl. *Kartusch* (Fn. 46), S.11.

⁴⁸ Grundlage dafür ist Art. 18 CEDAW.

beutung zu schützen. Als Kind im Sinne der Konvention wird gem. Art. 1 KRK jede Person angesehen, die das achtzehnte Lebensjahr nicht vollendet hat, außer das maßgebliche nationale Recht bestimmt bereits einen früheren Zeitpunkt. Zu den wesentlichen Zielen der Konvention zählte auch die Prävention und Bekämpfung des Kinderhandels (Art. 11, 35 KRK).⁴⁹ Des Weiteren wurde im Folgejahr durch die Menschenrechtskommission das Mandat für einen Sonderberichterstatter zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie geschaffen. Dieser ist verpflichtet zur weltweiten Untersuchung von Fällen der Ausbeutung von Kindern, zur Berichterstattung bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen und der Menschenrechtskommission und zu Empfehlungen zum Rechtsschutz durch staatliche Organisationen, NGOs und Organe der Vereinten Nationen.

Die wichtigste Maßnahme erfolgte aber im Dezember 2000 mit der Konvention der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität (Palermo-Konvention). Diese beschäftigt sich mit verschiedenen Deliktsfeldern und rechtlichen Maßnahmen zu deren Bekämpfung. An die ursprüngliche Konvention schlossen sich drei Zusatzprotokolle an: Das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel,⁵⁰ das Zusatzprotokoll gegen Menschen schmuggel⁵¹ und das Zusatzprotokoll gegen Waffenhandel⁵². Auf die Zusatzprotokolle gegen

⁴⁹ Preising, Die Bekämpfung des Menschenhandels im deutschen und internationalen Recht, 2006, S. 58.

⁵⁰ Zusatzprotokoll zur Verhütung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, 15.11.2000.

⁵¹ Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg.

⁵² Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen, Komponenten und Munition sowie gegen den unerlaubten Handel damit. Dieses ist am 03.07.2005 in Kraft getreten. Rogers, Postinternational and Small Arms Control – Theory, Politics, Security, 2009, S. 102.

Menschen- und Waffenhandel wird u.a. im Folgenden näher eingegangen.

b) Das Zusatzprotokoll zum Kampf gegen den Menschenhandel

Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels wurde ebenso wie die Palermo-Konvention am 15. November 2000 abgeschlossen. Deutschland hat das Zusatzprotokoll am 16. Juni 2006 ratifiziert.⁵³ Dies wurde von der Kinderhilfsorganisation der Vereinten Nationen (UNICEF) begrüßt. Sofort wurde aber auch angemahnt, dass der Bund und die Bundesländer die Richtlinien zügig in nationales Recht implementieren sollen, da einige Bundesländer, wie Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen noch Nachholbedarf im Opferschutz und der Prävention im Bereich Kinder- und Menschenhandel haben.⁵⁴ Die östlichen Bundesländer sollten in den Grenzregionen entschlossener gegen Kindesmissbrauch und –handel durchgreifen.⁵⁵

In Art. 3 lit. a des Zusatzprotokolls findet sich das erste Mal eine Definition des Begriffes Menschenhandel,⁵⁶ was zum Teil als die größte

⁵³ <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Menschenhandel.html> (Abrufdatum: 06.11.2009).

⁵⁴ <http://www.unicef.de/index.php?id=3679> (Abrufdatum: 06.11.2009).

⁵⁵ <http://www.unicef.de/> (Fn. 54).

⁵⁶ „Im Sinne dieses Protokolls bezeichnet der Ausdruck «Menschenhandel» die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen“

Errungenschaft des Protokolls angesehen wird.⁵⁷ Nach Art. 2 des Zusatzprotokolls verfolgt es verschiedene Zwecke:

1. die Verhütung des Menschenhandel mit einem besonderen Augenmerk auf Frauen und Kinder, 2. Opferschutz unter Beachtung der Menschenrechte, 3. die internationale Zusammenarbeit zur Umsetzung der Ziele.

Das Hauptaugenmerk des Protokolls liegt in der Bekämpfung des Menschenhandels als Teil der grenzüberschreitenden Kriminalität.⁵⁸ Das lässt sich auch daran erkennen, dass es im Rahmen des Zentrums der Vereinten Nationen für Internationale Verbrechenverhütung in Wien und nicht im Internationalen Menschenrechtszentrum in Genf ausverhandelt wurde. Der Menschenrechtsschutz wurde jedoch nicht ausgelassen. Er ist trotzdem ein wesentlicher Bestandteil des Protokolls, denn der Menschenrechtsschutz der Opfer ist ebenso eine Pflicht wie die Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen. Dass ein so wichtiges Delikt wie der Menschenhandel nur in einem Zusatzprotokoll behandelt wird, ist aber auch auf Kritik gestoßen.⁵⁹ Es könne nicht sein, dass ein Delikt, wie der Menschenhandel, bei dem jährlich 7,5 Milliarden Euro umgesetzt werden, in ein Zusatzprotokoll ausgegliedert wird.⁶⁰ Dies führe dazu, dass ärmere Länder die Ratifikation verweigern oder von der Unterstützung reicherer Mitgliedstaaten bei der Ausstattung teurer Ermittlungsbehörden abhängig machen. Ein weiterer Punkt, der die Teilnehmer von der Unterzeichnung abgeschreckt habe, sei der befürchtete Missbrauch. Politische Gegner könnten unter strafrechtlichem Vorwand auch im Ausland verfolgt und dann in den Interessenstaat ausgeliefert werden. Dies würde

⁵⁷ Kartusch, (Fn. 46), S. 13.

⁵⁸ Siehe dazu insgesamt: Kartusch, (Fn. 46), S. 12 f.

⁵⁹ Vgl. Universität Kassel, UNO will gegen das organisierte Verbrechen vorgehen- Konferenz von Palermo verabschiedet Konvention, 2000; <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/UNO/verbrechen.html>.

⁶⁰ Vgl. Universität Kassel, UNO will gegen das organisierte Verbrechen vorgehen (Fn.59), 2000.

einem globalen Überwachungsstaat gleichkommen. Um dies auszuschließen, haben die Vereinten Nationen eine Klausel in die Palermo-Konvention eingefügt, nach der es nicht zu einer Verfolgung kommt, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass dies nur auf Grund seines Geschlechts, seiner Nationalität, Ethnie, Überzeugung oder Religion erfolgen soll.⁶¹ Trotz allem wird die Konvention mit ihren Zusatzprotokollen als ein guter Schritt in die richtige Richtung angesehen.⁶²

Bereits im Titel des Zusatzprotokolls wird auf eine besondere Schutzwürdigkeit von Frauen und Kindern hingewiesen. Der Handel mit ihnen wiegt auf Grund ihrer geringen Wehrfähigkeit besonders schwer. Zusätzlich machen sie auch einen großen Anteil an Opfern aus. Im Jahre 2006 waren 22% der Opfer Kinder im Sinne der Definition des Protokolls (Art. 3 lit. d). Der Anteil der Frauen lag sogar bei 67%.⁶³ Deshalb werden die Vertragsstaaten dazu angehalten, ihre nationalen Gesetze dem Protokoll entsprechend anzupassen. Hierbei dienen die in Art. 3 des Zusatzprotokolls genannten Definitionen als Vorlage zur Umschreibung des Menschenhandels als Straftat.

Im 2. Teilbereich des Zusatzprotokolls werden die verschiedenen Bereiche des Opferschutzes aufgeführt (Art. 6 ff.). Darunter fallen Hilfe und Schutz für die Opfer des Menschenhandels, die Rechtsstellung der Opfer und die Rückführung. Der Fokus soll auf eine Reintegration gerichtet sein und ein bloßes Abschieben oder eine mögliche Diskriminierung vermeiden. Im Anschluss an diesen Abschnitt enthält das Zusatzprotokoll Regelungen betreffend der Präventionsarbeit (Art. 9ff.). Hierbei werden mögliche Mittel wie Medienkampagnen, Zusammen-

⁶¹ Art. 16 Abs. 14 United Nations Convention against transnational organized Crime.

⁶² Vgl. Universität Kassel, UNO will gegen das organisierte Verbrechen vorgehen (Fn. 59), 2000.

⁶³ *UN-Gift (Hrsg.)*, Human Trafficking – A Crime that shames us all, Progress Update 2009, S. 17.

arbeit mit NGOs, Verbesserungen des Informationsaustausches und der Ausbildung beziehungsweise Fortbildung von Behörden genannt. Das Zusatzprotokoll deckt somit alle Aspekte der Bekämpfung dieses Deliktsbereiches ab und bietet den Vertragsstaaten einen Anhalt zur umfassenden Innovation der nationalen Reglementierung.

c) Global Initiative to Fight Human Trafficking

Die Vereinten Nationen bestreiten den Kampf gegen den globalen Menschenhandel nicht allein. Es wird stetig weiter nach Möglichkeiten gesucht, um eine möglichst breite Masse zu erreichen und zu mobilisieren, sich gegen bestehende Missstände zu wehren. Hierfür wurde im März 2007 die United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) ins Leben gerufen.⁶⁴ Der Zweck ist, die globalen Maßnahmen und Programme zusammenzuführen und eine Plattform zu bilden, um gemeinsame Aktionen zu schaffen.⁶⁵ Bei dieser Initiative kommt es zu einer Verlinkung verschiedener Unterorgane der Vereinten Nationen. Zu allererst ist das UNODC zu nennen, da dieses auf Grund der Palermo-Konvention gegen transnationales organisiertes Verbrechen und das dazugehörige Zusatzprotokoll zur Bekämpfung des Menschenhandels von den Vereinten Nationen vorgesehen ist und zu diesem Zweck gegründet wurde. Weitere involvierte Partnerorganisationen sind die International Labour Organisation (ILO),⁶⁶ International Organization for Migration (IOM),⁶⁷ die United Nations Children's Emergency Fund (UNICEF),⁶⁸ der High

⁶⁴ <http://www.ungift.org/ungift/en/about/index.html> (Abrufdatum: 09.11.2009)

⁶⁵ *Roland Berger Stiftung (Hrsg.), Sklaverei und Menschenhandel im 21. Jahrhundert - Verletzungen von Menschenwürde und Menschenrechten in einer globalisierten Gesellschaft*, November 2008, S. 15.

⁶⁶ Deutsch: Internationale Arbeitsorganisation.

⁶⁷ Deutsch: Internationale Organisation für Migration.

⁶⁸ Deutsch: Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen.

Commissioner for Human Rights (OHCHR)⁶⁹ und die Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE)⁷⁰. Hinzu kommen noch private Organisationen, NGOs, Regierungen, Forschungszentren, prominente Persönlichkeiten sowie Medien- und Wirtschaftsunternehmen.⁷¹ Diese Zusammenarbeit kann man schon an den verschiedenen Veröffentlichungen nachvollziehen.⁷² Ein Beispiel ist das Arbeitspapier „Combating Trafficking in Children for Labour Exploitation“ aus dem Jahre 2008 von einer Expertengruppe, die aus Mitgliedern der International Labour Organisation und United Nation Global Initiative to Fight Human Trafficking bestand.⁷³ In diesem Schriftstück wird eindringlich darauf hingewiesen, dass der Handel mit Kindern in Zusammenhang mit der anschließenden Ausbeutung ein besonders schwerer Fall des Menschenhandels ist. Als Einstieg in die Materie wird zunächst eine Definition gegeben, was unter Kinderhandel zur Arbeitsausbeutung zu verstehen ist. Dabei wird darüber aufgeklärt, dass Kinderhandel nicht automatisch, wie oft angenommen wird, in der Prostitution endet.

Je nach Alter, Körperbau und Geschlecht werden die „Arbeitsfelder“ bestimmt. In Frage kommen dann Bereiche wie Feldarbeit, Tätigkeit als Drogenkuriere, als professionelle Bettler, Minen- oder Hausarbeiter.⁷⁴ Im Anschluss werden in dem Arbeitspapier grundlegende Daten und Statistiken über die Thematik veröffentlicht und es wird dargelegt, welche rechtlichen Voraussetzungen schon durch die Politik und andere Partner geschaffen wurden. Ein besonderes Augenmerk wird

⁶⁹ Deutsch: Hochkommissar für Menschenrechte.

⁷⁰ Deutsch: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

⁷¹ UN.GIFT Broschüre, „The Global Initiative To Fight Human Trafficking“, Mai 2007, S.6 ff.

⁷² Eine Übersicht findet sich bei:
<http://www.ungift.org/ungift/knowledge/publications.html> (Abrufdatum: 13.11.2009).

⁷³ *ILO* (Hrsg.), *Combating Trafficking in Children for Labour Exploitation*, 2008.

⁷⁴ *ILO* (Fn. 73), Book 1, S. 16.

darauf gelegt, dass eine flächendeckende, globale Koordination notwendig ist, um unnötige Überlagerungen und Dopplungsmaßnahmen zu vermeiden.⁷⁵ Zum Abschluss werden noch Maßnahmen aufgeführt, wie man Kinder präventiv schützen kann und welche Maßnahmen noch erfolgen müssen, um den Handel mit Kindern einzudämmen. Hierbei wird zur Verdeutlichung ein Bericht von der International Labour Organization herangezogen. Ein besonderer Schwerpunkt zum Vorbeugen von Kinderhandel liegt danach in der Bildung.⁷⁶ Es sollten von den betroffenen Ländern die notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um Bildung ohne finanzielle Hürden für die Kinder zugänglich zu machen. Denn wäre der Bildungszugang auf Grund von räumlichen Distanzen und der Finanzbasis der Elternhäuser abhängig, wäre die Folge, wie in den Armenstaaten zu sehen, dass Kinder den Schulen fernbleiben, weil sie für die Familie Geld einbringen müssen. Dies ist nur ein Beispiel von mehreren Ursachen, wie es zur Ausbeutung von Kindern oder Handel mit Kindern kommen kann.

Die UN.GIFT veröffentlichte im Februar 2009 mit dem „Global Report of Trafficking in Person“ das erste maßgebliche Produkt der Initiative.⁷⁷ Dieses wurde von der Policy Analysis and Research Branch des UNODC erarbeitet. Der Report beginnt mit einem Vorwort von *Antonio Maria Costa*. Als Vorsitzender des United Nation Office on Drugs and Crime ist er der Koordinator der United Nation Global Initiative to Fight Human Trafficking. In seinem Vorwort stellt er dar, was Menschenhandel ist und wie die erhobenen Daten im Kampf gegen den Menschenhandel helfen. Hierbei wird besonders der Stand der Länder gewürdigt, die das Zusatzprotokoll ratifiziert haben. Dabei ist

⁷⁵ ILO (Fn. 73), Book 3, S. 118.

⁷⁶ ILO, Art. 7 ff., „Convention Concerning the Prohibition and Immediate Action of the worst Forms of Child Labour“, 17.06.1999.

⁷⁷ UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person, Criminalization of Trafficking in Person–Status of National Legislation by Country (November 2008).

auffällig, dass die größten Mängel bei Ländern in Afrika bestehen.⁷⁸ Hier gibt es oft keine Gesetze gegen den Menschenhandel,⁷⁹ obwohl der Kontinent einen Schwerpunkt für dieses Kriminalitätsfeld bildet. Im Weiteren wird dargelegt, wie viele der Opfer in welchen Feldern ausgebeutet werden. Dabei bildet der Bereich der sexuellen Ausbeutung den größten Anteil. Er macht 79% des gesamten Menschenhandels aus, gefolgt von Zwangsarbeit mit 18%.⁸⁰ Eine der beachtlichsten Aussagen ist, dass Frauen bei diesen Straftaten zu einem sehr hohen Prozentsatz als Opfer betroffen sind, gleichzeitig aber auch mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil als Täter oder Beihelfer.⁸¹ Letzterer sei bei Menschenhandel deutlich höher als bei den meisten anderen Deliktsfeldern. Die gesammelten Daten dienen nun dafür zu erfassen, an welchen Stellen bzw. in welchen Ländern Handlungsbedarf besteht, welche Maßnahmen man ergreifen könnte und welche Gesetze und Initiativen schon Erfolg bringen. Zusätzlich könnten sie auch Aufschluss darüber geben, wie Personen in den Menschenhandel geraten, sowohl als Opfer als auch als Täter.

Auf das Vorwort folgt eine Kurzdarstellung des Berichtes, d.h. ein methodischer Teil, also wie die Daten zustande gekommen sind. In der Kurzdarstellung wird aufgeführt, dass seit 2003 mehr als doppelt so viele Länder Maßnahmen gegen Menschenhandel ergriffen haben, als zuvor.⁸² Dabei haben 63% der 155 Ratifizierenderstaaten Gesetze gegen den Menschenhandel in Übereinstimmung zum Zusatzprotokoll gegen den Menschenhandel erlassen. Hinzu kommt, dass 16% der Staaten Anteile aus dem Zusatzprotokoll übernommen haben.⁸³ Die veröffentlichten Statistiken helfen nunmehr weiter nachzuvollziehen, ob diese Adaptionen auch Früchte tragen. Dazu ist es laut Bericht

⁷⁸ UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person (Fn. 77) S. 9.

⁷⁹ UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person (Fn. 77) S. 6.

⁸⁰ UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person (Fn. 77) S. 6.

⁸¹ UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person (Fn. 77) S. 10.

⁸² UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person (Fn. 77) S. 8.

⁸³ UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person (Fn. 77) S. 8.

wichtig zu wissen, welches Ausmaß das Problem global hat.⁸⁴ Es gibt jedoch bestimmte Aspekte, die bei der Auswertung zu berücksichtigen sind.⁸⁵ Man ist hier auf die Daten angewiesen, die die zuständigen Behörden liefern. Das setzt dreierlei voraus. Zum Ersten bedarf es einer Behörde, die für die Bekämpfung des Menschenhandels zuständig ist (i.d.R. die nationalen Polizeibehörden). Des Weiteren ist Voraussetzung, dass Menschenhandel kriminalisiert wurde. Wie bereits erläutert haben nicht alle Staaten Gesetze dagegen erlassen, somit kann es sein, dass der Menschenhandel nicht behördlich verfolgt wird. Drittens muss es auch national eine Art Kriminalstatistik geben, die solche Fälle aufzeichnet. Fehlt eine dieser Voraussetzungen, können Lücken entstehen, welche es schwierig machen, die Daten mit anderen Staaten zu vergleichen.

Deutschland gilt laut den Vereinten Nationen als eines der Zielländer des Menschenhandels.⁸⁶ 51 Staaten werden als Herkunftsländer von „gehandelten“ Personen geführt. Die meisten sind Staaten aus Osteuropa, aber auch vereinzelt Afrikas und Asiens.⁸⁷ Hier gilt es nun gemeinsame Projekte zu entwickeln und auf sozialen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Ebenen wirksam umzusetzen.

4. Maßnahmen gegen den Waffenandel

a) Das Zusatzprotokoll zum Kampf gegen den Waffenhandel

Das Zusatzprotokoll zur Palermo-Konvention gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen, Komponenten und Muni-

⁸⁴ UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person (Fn. 77), S. 12.

⁸⁵ UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person (Fn. 77), S. 13 ff.

⁸⁶ *Neues Deutschland*, Geschäft mit der „Ware“ Mensch, 15.02.2008, S. 2; vgl. auch UN.GIFT, Global Report of Trafficking in Person, (Fn. 77), S. 252 ff.

⁸⁷ <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Migration/menschenhandel.html> (Abrufdatum: 10.11.2009).

tion sowie gegen den unerlaubten Handel damit⁸⁸ wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 31. Mai 2001 verabschiedet. Es trat gem. Art. 18 Abs. 1 des Zusatzprotokolls nach Erreichung der vierzig erforderlichen Ratifikationen am 3. Juni 2005 in Kraft. Deutschland hatte das Zusatzprotokoll bereits im September 2002 unterzeichnet und dessen Vorgaben durch die Änderungen des Waffenrechts zum 1. April 2008 umgesetzt.⁸⁹ Auch in diesem Zusatzprotokoll werden in Art. 3 die relevanten Definitionen zur Erfassung des Anwendungsbereiches (Art. 4) vorangestellt. Wie bereits aus dem Titel hervorgeht, gilt es für Feuerwaffen, deren Teile, Bauelemente und Munition. In Art. 4 Nr. 2 wird deutlich gemacht, dass das Zusatzprotokoll nicht so anzuwenden ist, dass die Untersagung der Herstellung oder des Handels mit Feuerwaffen für den umsetzenden Staat einen Nachteil für die nationale Sicherheit bewirkt. Auch bei diesem Zusatzprotokoll soll es wieder zu einer Adaption im Rahmen der vertragsstaatlichen Gesetze kommen. Erklärter Zweck des Zusatzprotokolls (Art. 2) ist es, die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zu fördern, zu erleichtern und zu verstärken, um den illegalen Waffenhandel zu verhüten, zu bekämpfen und zu beseitigen. Dafür sind Regelungen vorgesehen zur Kriminalisierung bestimmter Handlungen (Art. 5) und zur Einziehung, Beschlagnahmung und Beseitigung illegaler Waffen (Art. 6). Der wesentliche Teil des Zusatzprotokolls zielt jedoch auf Maßnahmen der Prävention ab (Art. 7 ff.). Um den angestrebten globalen Standard im Bereich der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels zu erreichen, ist es beispielsweise notwendig, dass in den Vertragsstaaten eine Kennzeichnung von Waffen vorgeschrieben ist (Art. 8) und auch der Umgang mit nicht mehr funktionstüchtigen Waffen geregelt wird. An die Deaktivierung von Schusswaffen sind gem. Art. 9 des Zusatzprotokolls enge Maßstäbe anzulegen. Für die Kontrolle der Importe und Exporte soll es laut Art. 10 des Zusatzpro-

⁸⁸ Im Folgenden nur noch „Zusatzprotokoll gegen Waffenhandel“.

⁸⁹ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatOrgane/VereinteNationen/Schwerpunkte/OKriminalitaet.html> (Abrufdatum: 06.12.2009).

tokolls ein Dokumentations- und Lizenzierungsverfahren mit verschiedenen Kriterien geben (vergleichbar dem Wassenaar Übereinkommen).⁹⁰ Dieses Vorgehen würde die Transparenz und Überprüfbarkeit fördern sowie eine grundsätzliche Sicherheit im intergouvernementalen Handeln gewährleisten. Für die Präventionsarbeit wird aufgeführt, dass es sowohl für erfolgreiche Kontrollen als auch für sichere Transporte notwendig ist, gut organisierte Grenzkontrollen mit Absprachen zwischen den angrenzenden Partnerländern, durchzuführen. Hierbei soll es nach Art. 12 des Zusatzprotokolls auch zu einem ständigen Datenaustausch kommen, soweit es die nationalen Gesetze zulassen. Wichtige Informationen über kriminelle, organisierte Gruppen, Taktiken der Geheimhaltung, Modus Operandi und den Erfolg von nationalen Maßnahmen sollen allen Vertragsstaaten zugänglich sein, um daraus eigene Wege und Ansätze ableiten zu können.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Koordination und Zusammenarbeit der Vertragsstaaten für den globalen Erfolg, d.h. die Erreichung des Zwecks des Zusatzprotokolls gegen den Waffenhandel von enormer Wichtigkeit ist.

b) Programme of Action

Bei dem “Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the illicit Trade in Small Arms and Weapons (PoA)”⁹¹ handelt es sich um eine Handlungsanleitung, welche bei der Konferenz der Vereinten Nationen vom 9. bis zum 20. Juli 2001 erarbeitet wurde.⁹² Sie zeigt den Teilnehmern Handlungsbedarf auf und lehnt sich an das Zusatzprotokoll gegen den Waffenhandel an. Für die in dem Dokument festgehaltenen Maßnahmen besteht für die Teilnehmer der Konferenz von 2001 keine rechtlich bindende Wirkung. Inhaltlich besteht Ähnlichkeit

⁹⁰ Zum Wassenaar Übereinkommen siehe unten IV 4.

⁹¹ <http://www.poa-iss.org/PoA/poahtml.aspx> (Abrufdatum: 06.12.2009).

⁹² *UN Document, A/Conf.192/15, 2001.*

zu dem Zusatzprotokoll gegen Waffenhandel. Auch das „Programme of Action“ sieht eine Kriminalisierung bestimmter Handlungen im Zusammenhang mit dem Handel von Klein- und Leichtwaffen sowie Präventivmaßnahmen vor, die überwiegend auf einen umfassenden Informationsaustausch abzielen. Im Gegensatz zu dem rechtlich verbindlichen Rahmen, den das Zusatzprotokoll gegen Waffenhandel bildet, richtet sich das Programme of Action jedoch allgemein gegen die destabilisierende Anhäufung und Verbreitung von militärischen Kleinwaffen und leichten Waffen im Kontext der internationalen Sicherheit und Abrüstung.⁹³ Auf Grund seiner rechtlichen Unverbindlichkeit ist es jedoch nur ein Leitprogramm für die Teilnehmerstaaten der Konferenz, bei dessen Durchführung gewillte Staaten durch das United Nations Programme of Action Implementation Support System⁹⁴ mit Ratschlägen und Richtlinien unterstützt werden.

c) Arms Trade Treaty

Bei dem „Arms Trade Treaty (ATT)“ handelt es sich um ein Abkommen, dessen Abschluss noch bevor steht und für 2012 geplant ist. Ziel des Abkommens ist es, durch Grundregeln internationale, rechtlich verbindliche Vorgaben für den Handel mit Waffen zu schaffen.⁹⁵ Die größte Aufgabe vorab bestand jedoch darin, Staaten für das Abkommen zu gewinnen, die die enthaltenen Regelungen in ihr nationales Recht übernehmen. Eines der konkreten Anliegen ist es beispielsweise, die Lieferung von Waffen durch Exportstaaten zu unterbinden, wenn deutlich oder absehbar ist, dass mit diesen Waffen Menschen- oder Völkerrechtsverletzungen begangen werden sollen (vergleichbar

⁹³ *United Nations*, Kleinwaffen- Konferenz über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und Leichten Waffen unter allen Aspekten, 2001.

⁹⁴ <http://www.poa-iss.org/poa/poa.aspx> (Abrufdatum: 05.12.2009).

⁹⁵ <http://www.armstradetreaty.org/att/aboutatt.php> (Abrufdatum: 16.12.2009).

dem Wassenaar Übereinkommen).⁹⁶ Die enthaltenen Regelungen sollen in Kernfragen vereinheitlichte Mindestanforderungen für den internationalen Handel und Umgang mit Waffen und wirksame Mechanismen zu deren Anwendung beinhalten.⁹⁷ Diese Mindestanforderungen wären auch eine Reaktion auf das 2001 erarbeitete Programme of Action, welches rechtliche und gesellschaftliche Mittel zur Kontrolle und Bekämpfung der Herstellung von Waffen und deren Handel vorsieht. Durch das PoA signalisierten die Vereinten Nationen in ihrem „World Summit Outcome Document“⁹⁸ aus dem Jahre 2005 ihre Bereitschaft für die gesetzliche Umsetzung der Bekämpfung der Waffenproblematik. Bereits 2006 wurde der Generalsekretär der Vereinten Nationen durch die Resolution „Towards an Arms Trade Treaty“⁹⁹ von der Generalversammlung aufgefordert, eine Fachgruppe mit der Ausarbeitung der rechtlichen Normen des Abkommens zu betrauen.¹⁰⁰ Die Expertengruppe, die Group of Government Experts (GGE),¹⁰¹ unter dem Vorsitz des Argentiniers *Roberto García Moritán*, befasste sich mit den Grundzügen für das internationale Abkommen über den Handel von Leicht- und Kleinwaffen, dem ATT, und legte ihre Arbeit 2008 der Generalversammlung als Grundlage ihrer Verhandlungen vor. Diese Grundzüge beinhalteten die Ermittlung der Bereitschaft der Mitgliedstaaten für ein solches Abkommen, die Abgrenzung des Anwendungsbereiches und die Bestimmung von Eckdaten für eine mögliche Rechtsbindung. Am 24. Dezember 2008

⁹⁶ *Amnesty International*, Compilation of Global Principles for Arms Transfer, 2007, S. 4.

⁹⁷ <http://www.armstradetreaty.org/att/aboutatt.php> (Abrufdatum: 16.12.2009).

⁹⁸ *UN General Assembly*, A/60/L.1, 20.09.2005.

⁹⁹ *UN General Assembly*, A/C.1/61/L.55, 12.10.2006.

¹⁰⁰ <http://www.un.org/disarmament/convarms/ArmsTradeTreaty/html/ATT.shtml> (Abrufdatum: 16.12.2009).

¹⁰¹ Die weiteren Mitgliedstaaten der GGE sind: Indonesien, Pakistan, Iran, Israel, Nikaragua, Brasilien, die Schweiz, die Niederlande, Frankreich, China, Südafrika, die Vereinigten Staaten von Amerika, Japan, die Ukraine, Indien, Russland, Senegal und Großbritannien;
<http://disarmament.un.org/cab/register.html> (Abrufdatum: 17.12.2009).

wurde auf Initiative von Regierungen, NGOs und Kampagnen, wie zum Beispiel „Control Arms“ und auf Grundlage des Berichtes der GGE, eine Resolution durch die 63. Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen, welche den konkreten Beginn der Arbeit an einem Arms Trade Treaty darstellte. Sie zielt auf eine Weiterführung der Bemühungen für ein Kontrollabkommen zum Thema Waffenhandel. Der Inhalt der Resolution sah die Gründung einer Open-Ended Working Group (OEWG) vor.¹⁰² Diese OEWG tagte zwei Mal im Jahre 2009 und legte ihren Bericht der 64. Generalversammlung der Vereinten Nation vor.¹⁰³ Der UN-Abrüstungsausschuss verabschiedete am 30. Oktober 2009¹⁰⁴ mit der Zustimmung von 153 der 192 Nationen, bei nur einer Gegenstimme von Simbabwe, die notwendige Resolution, welche bei der Konferenz der Vereinten Nationen 2012 in New York beschlossen werden soll. Eine Bestätigung durch die UN-Vollversammlung steht noch aus.¹⁰⁵ Mit dem ATT soll ein Kontrollabkommen geschlossen werden, welches rechtlich bindend für alle Ratifiziererstaaten ist und somit den Waffenhandel reguliert. Man erhofft sich davon, auch den illegalen Handel mit konventionellen Waffen einzudämmen.¹⁰⁶

IV. Schnittstellen zu anderen Behörden und Einrichtungen

Menschenhandel ist ein sich ausbreitendes Delikt. Auf Grund seiner Lukrativität ist es in der einen oder anderen Form in allen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenwärtig. Die schrittweise

¹⁰² <http://www.iansa.org/un/att.htm> (Abrufdatum: 16.12.2009).

¹⁰³ http://www.oxfam.de/a_zusatzseite.asp?id=281 (Abrufdatum: 16.12.2009).

¹⁰⁴ *Ploughsharers*, The Ploughsharers Monitor, Ausgabe 30, Nr. 2, 2009, S. 3.

¹⁰⁵ FAZ, UN: Waffenhandel stärker Kontrollieren, 02.11.2009, S. 8.

¹⁰⁶ <http://www.armstradetreaty.org/att/aboutatt.php> (Abrufdatum: 17.12.2009).

Erweiterung der Europäischen Union auf 27 Mitgliedstaaten (zuletzt am 1. Januar 2007 durch den Beitritt von Rumänien und Bulgarien) hat eine inländische Landgrenze von 13.000 km, eine äußere Landgrenze von 11.000 km und eine Seegrenze von 74.000 km zur Folge.¹⁰⁷ Kombiniert mit dem Recht der Freizügigkeit im gesamten europäischen Raum und der Gefährdung der EU durch die Organisierte Kriminalität entsteht ein großes Gefahrenpotential. Um hiergegen gezielt und effektiv vorgehen zu können, bedarf es zentraler europäischer Einrichtungen und deren Kooperation mit den zuständigen nationalen Behörden. Diese wiederum müssen mit den Institutionen auf Ebene der Vereinten Nationen zusammenarbeiten.

1. Europol

Als Partner der Vereinten Nationen für eine Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Waffenhandel kommt Europol in Betracht. Europol ist eine Behörde der Europäischen Union. Nach Art. 2 Abs. 1 EPÜ ist es ihr Ziel, bei Straftaten zu unterstützen, die einen bestimmten Grad der Schwere aufweisen. Hierzu zählen Straftaten, die zumeist der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind. In Art. 2 Abs. 1 Satz 2 EPÜ und im Anhang betreffend Art. 2 Abs. 1 EPÜ sind als solche auch der Menschenhandel und der illegale Handel von Waffen aufgeführt.

Als ein einschlägiges Beispiel für ein gemeinsames europaweites polizeiliches Vorgehen koordiniert von Europol dienen die Operationen „Koolvis“ und „Diligence“.¹⁰⁸ Bei „Koolvis“ handelt es sich um eine Operation, die sich gegen einen nigerianischen Menschenhändlerring richtete. Dieser Ring zwang Kinder aus Nigeria, die nach Europa ver-

¹⁰⁷ *Europol*, Trafficking in Human Beings in the European Union: A Europol Perspective, Juni 2009, S. 2.

¹⁰⁸ *Europol*, Annual Report 2008, S. 25, 71.

schleppt worden sind, zur Prostitution.¹⁰⁹ Die Verbindungen dieses Menschenhändlerringes reichten in viele europäische Staaten, darunter Deutschland, Großbritannien, Italien, Belgien, Spanien und die Niederlande. Im Oktober 2007 wurden durch die niederländische Polizei Festnahmen auf Grund von Koolvis durchgeführt. Nie zuvor hatte es in einem Fall eine internationale Zusammenarbeit dieses Ausmaßes gegeben.¹¹⁰

„Diligence“ war eine Operation gegen den Handel mit Klein- und Leichtwaffen, die am 30. November 2008 begann und große Auswirkungen hatte. An ihr waren unter der Führung der französischen Polizei über 20 Nationen beteiligt.¹¹¹ Europol unterstützte die Operation mit der Zurverfügungstellung der Datenbanken, durch die ein rascher Austausch an Ermittlungsdaten für die beteiligten nationalen Behörden gewährleistet wurde.¹¹²

Auch im EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA) von 2009 wird unter dem Punkt Crime against Person eine Einschätzung zum Thema Menschenhandel in Europa vorgenommen. Dabei wird der Schwerpunkt organisiert agierender Menschenhändler in Osteuropa (z.B. Rumänien, Bulgarien), aber auch von Afrika und aus Teilen Asiens kommend, gesehen. Die Opfer werden auch in Europa in die verschiedensten Tätigkeitsbereiche gezwungen: Baugewerbe, Drogenproduktion und Prostitution.¹¹³ Dabei ist nicht entscheidend, ob es sich bei dem Opfer um ein Kind oder einen Erwachsenen handelt.

Um auch über Europa hinaus die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und somit auch des Waffen- und Menschenhandels voranzu-

¹⁰⁹ *Europol*, (Fn. 108), S. 71.

¹¹⁰ *Bureau National Rapporteur Mensenhandel*, 7th Report of the 29th October 2009, Chapter 15 Summary, 2009, S. 14.

¹¹¹ *Europol*, (Fn. 108), S. 25.

¹¹² *Europol*, Annual Report 2008 for the Council of the European Union, 30.05.2009, S. 22, 73.

¹¹³ *Europol*, EU Organised Crime Threat Assessment 2009, 2009, S. 23.

treiben, hat Europol mit der von den Vereinten Nationen für die Kriminalitätsbekämpfung eingerichteten Stelle, UNODC, am 16. März 2004 einen Kooperationsvertrag geschlossen.¹¹⁴ Der Vertrag beinhaltet in 9 Artikeln, dass die jeweiligen Vertragsparteien sich gegenseitig informieren und über Neuerungen in schweren Deliktsbereichen austauschen. Hinzu kommt, dass sie sich jeweils davon in Kenntnis setzen, wenn Tatsachen bekannt werden, die für den anderen Vertragspartner von Interesse sind.¹¹⁵

2. Die Europäische Grundrechte Agentur

Die Europäische Grundrechte Agentur (FRA)¹¹⁶ wurde auf Grund einer EG-Verordnung¹¹⁷ am 15. Februar 2007 gegründet. Sie ist in Wien ansässig und soll den relevanten Einrichtungen der Gemeinschaft sowie deren Mitgliedstaaten bei Fragen zu den Grundrechten der Europäischen Union bei der Durchführung des Unionsrechts zur Seite stehen und ihre Fachkenntnis bereitstellen (Art. 3 Abs. 3 der FRA-Verordnung). Der Zuständigkeitsbereich ist auf die 27 Mitgliedstaaten begrenzt.¹¹⁸ Die Basis für das Handeln der FRA ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000. Besonders wichtig in Bezug auf die Bekämpfung des Menschenhandels erscheinen hier Art. 1 (Würde des Menschen), Art. 3 (Recht auf Unversehrtheit), Art. 4 (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung), Art. 5 (Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit) und Art. 6 (Recht auf Freiheit und Sicherheit). Um

¹¹⁴ Co-Operation Agreement Between the United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police.

¹¹⁵ Vgl. Art. 3, 4 Co-Operation Agreement Between the United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police, 16.03.2004.

¹¹⁶ FRA steht für European Union Agency for Fundamental Rights.

¹¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 22. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte; im Folgenden nur noch „FRA-Verordnung“.

¹¹⁸ FRA, Fact-Sheet.

die Bereitschaft der Europäischen Union im Kampf gegen den Menschenhandel zu signalisieren, hielten die Mitgliedstaaten vom 19. bis zum 20. Oktober 2009 eine Konferenz „Towards EU Global Action against Trafficking in Human Beings“ zum Anlass des dritten EU-Anti-Trafficking-Day ab. Sie wurde von der FRA organisiert und die Teilnehmer beschränkten sich nicht nur auf Mitglieder der Europäischen Union, sondern es waren auch Vertreter von NGOs und andern internationalen Organisationen anwesend. Das Ziel der Konferenz war es, Initiativen zu starten, die in Anlehnung an das Stockholm Programm¹¹⁹ Grundzüge für den Kampf gegen den Menschenhandel bilden sollen. In der Abschlusserklärung¹²⁰ wurden Ansatzpunkte zur Verbesserung für einen Kampf gegen den Menschenhandel festgehalten. Der Ausbau von Partnerschaften und der Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden ist eine der wichtigsten Maßnahmen, die aufgeführt werden. Hinzukommt der Vorschlag eine europäische Koordinierungsstelle für den Kampf gegen den Menschenhandel einzurichten. Diese könnte die verschiedenen Akteure auf diesem Gebiet, wie EUROJUST, FRONTEX, Europol, die Mitgliedstaaten und FRA zusammenführen und somit die Arbeit effektiver gestalten. Ein weiteres Anliegen ist die Verbesserung der Datenbanken im Hinblick auf die verschiedenen Fallarten, die Opfer und die Folgen sowie das Entwickeln von Strategien zur Prävention. Auch Aspekte, wie eine Verbes-

¹¹⁹ In dem Stockholm Programm, vom 02.12.2009, wird darauf hingewiesen, dass der Menschenhandel ein Verstoß gegen die Menschenrechte darstellt und ein Problem ist gegen das man mit einer vereinigten europäischen Politik vorgehen muss. Eine wichtige Rolle spielt dabei, das Zusammenspiel von Maßnahmen der Prävention, Strafverfolgung und dem Opferschutz. Hierbei muss man aber auch über die Grenzen Europas hinausschauen. Es bedarf der Schaffung EU-weiter Normen und der Steigerung der Bemühungen von Eurojust. Auch die Kontrollen an den Grenzen müssen effektiver werden. Vgl. The Stockholm Programme- An open and secure Europe serving and protecting the citizen, 02.12.2009.

¹²⁰ FRA, Declaration on Trafficking in Human Beings – Towards the global EU Action against Trafficking in Human Beings, 23.10.2009.

serung der Migrations- und Bildungspolitik, sind einzubeziehen.¹²¹ Dass in Bezug auf die Organisierte Kriminalität noch Handlungsbedarf besteht, macht auch eine Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft an das EU-Parlament und den Rat deutlich.¹²² Danach soll der Kampf gegen den Menschenhandel einen Schwerpunkt bilden.¹²³ Diese sogenannten Pilotaktionsbereiche sollen mit den für sie entwickelten Bekämpfungsmethoden, der Prävention und dem Opferschutz als Vorlage für die Bekämpfung anderer Verbrechen, wie dem Waffenhandel dienen.¹²⁴ In der Mitteilung wird auch darauf hingewiesen, dass eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei den Präventivmaßnahmen erfolgen muss. Bereits bevor die Agentur überhaupt ihre Arbeit aufnahm, gab es jedoch auch schon Kritik. Einige Länder der Europäischen Union warnten vor einer Bürokratisierung und Duplizierung der Aufgaben.¹²⁵ Wenn aber die Aufgaben und Zuständigkeiten konkret festgelegt und abgegrenzt sind, kann sich die Grundrechteagentur zu einer synergetisch effektiven Behörde der EU zum Schutz der Grundrechte entwickeln.

3. Nationale Behörden

a) Bundeskriminalamt

Wenn es um die Zuständigkeit für die Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland geht, so befasst sich damit das Bundeskriminalamt (BKA). Hierbei werden der Menschenhandel von dem Referat

¹²¹ FRA (Fn. 120), S. 3 ff.

¹²² KOM (2009) 262 endgültig - Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft an das Europäische Parlament und den Rat vom 10.06.2009- Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger.

¹²³ KOM (2009) 262 endgültig (Fn. 122), S. 23.

¹²⁴ KOM (2009) 262 endgültig (Fn. 122), S. 23.

¹²⁵ Toggenburg, in: SWAP (Hrsg.), Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern, Februar 2007, S. 2 f.

SO 13¹²⁶ und Delikte der Waffenkriminalität vom Referat SO 11 ausgewertet.¹²⁷ Die Ermittlungen werden von den zuständigen Landeskriminalämtern geführt. Das Bundeskriminalamt übernimmt die Koordinierung auf nationaler Ebene und leitet als deutscher Vertreter diese Informationen an die Internationalen Polizeiamter Interpol und Europol weiter.¹²⁸ Zudem ist das BKA auch im Fall transnationaler Ermittlungen, zum Beispiel im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels (aber auch im internationalen Waffenhandel zuständig). Für die Thematik der Bekämpfung des Menschenhandels wird vom BKA jährlich ein Lagebild herausgegeben. In dem Bericht über das Jahr 2008 wird der Menschenhandel in die Zwecke der sexuellen Ausbeutung und die Ausbeutung der Arbeitskraft unterteilt. Dies lässt sich auf die Unterteilung des Menschenhandels aus dem Strafgesetzbuch (in § 232 StGB und § 233 StGB) zurückführen.¹²⁹ Dem Lagebild zur Folge sind die abgeschlossenen Ermittlungsverfahren betreffend den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung leicht um 6% angestiegen. Als eine mögliche Ursache wird dabei der Beitritt der osteuropäischen Staaten zur Europäischen Gemeinschaft gesehen. Oft kommen sowohl die Täter (ca. 36%) als auch die Opfer (ca. 43%) aus dem osteuropäischen Raum.¹³⁰ Für Menschen aus den neuen Beitrittsländern sind die Einreise und der Aufenthalt leichter geworden. Dies kann einer der Gründe sein, warum es zu diesem leichten Anstieg des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gekommen ist. Auf Grund der schwierigen Identifikation von Opfern des Menschenhandels zu diesem Zweck ist es im besonderen Maße wichtig durch die Vernehmungen und bei den Verhandlungen belastende Aussagen der Opfer zu erreichen.¹³¹ Dies setzt eine sehr hohe Sozialkom-

¹²⁶ SO steht für schwere und Organisierte Kriminalität.

¹²⁷ *Bundeskriminalamt*, Organigramm, Stand: 01.10.2009.

¹²⁸ <http://www.bundeskriminalamt.de> (Abrufdatum: 25.12.2009).

¹²⁹ *Bundeskriminalamt*, Bundeslagebild Menschenhandel 2008, 2009, S. 4 ff.

¹³⁰ Besonders aus Bulgarien, Rumänien und Polen.

¹³¹ *Bundeskriminalamt* (Fn. 129), S. 11 f.

petenz der Beamten voraus, wertet aber auch möglicherweise die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Opferschutzes auf. Im Bereich der Ausbeutung der Arbeitskraft werden auf Grund fehlender Erfahrung nur wenige Erfolge in Ermittlungsverfahren erzielt. Im Jahre 2008 kam es laut Bundeslagebild nur zu 27 abgeschlossenen Verfahren. In den meisten Fällen waren die Opfer in Gaststättenbetrieben oder als Haushaltshilfen tätig. Sowohl die geringe Erfahrung als auch die wenigen Verfahren erschweren eine abschließende Bewertung der Arbeit des Bundeskriminalamtes im Falle des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

b) Zoll

Der Zoll ist eine nationale Behörde, die sich mit dem Erheben von Steuern und Zöllen für die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union beschäftigt. Hierzu zählt auch das Aufdecken von Schwarzarbeit. Ergänzend dazu überwacht der Zoll die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren. Dafür nimmt er seine Aufgabe oft im grenznahen Bereich wahr. Für die Überwachung des Fracht-, Post- und Reiseverkehrs, die in Verbindung mit dem Im- und Export von Waren steht, besitzt der Zoll gem. § 46 Abs. 4 S. 1 AWG die Kontrollzuständigkeit. Im Bereich der Kriminalität unterstützt seit 1995 das Zollkriminalamt (ZKA) die Zollverwaltung. Das ZKA befasst sich unter anderem mit der Kontrolle des Außenwirtschaftsverkehrs, hierbei zum Beispiel mit dem illegalen Export von Software oder Technologien oder dem Waffenschmuggel. Gerade in diesem Bereich grenzüberschreitender Kriminalität ist es notwendig, dass die internationale Zusammenarbeit garantiert wird.¹³² Zur Steigerung der Effektivität wird durch das ZKA auch die Informationssammlung und Auswertung für die Zollfahndungsämter übernommen. Somit bildet es eine nationale

¹³² http://www.zoll.de/d0_zoll_im_einsatz/h0_zollfahndung/a0_zka/index.html (Abrufdatum: 25.12.2009).

Koordinierungsbehörde mit den notwendigen internationalen Kontakten, die man für eine optimale grenzüberschreitende Bekämpfung des Waffenhandels benötigt.

4. Das Wassenaar Übereinkommen

Das Übereinkommen von Wassenaar bildet das Nachfolgeprogramm zu dem zur Zeit des Kalten Krieges bereits existierenden Coordinating Committee on Multilateral Export Controls (CoCom). Dieses wurde 1949 in Paris von sieben Nationen gegründet (später auf siebzehn angewachsen)¹³³ und diente der Transparenz der Ausfuhr von Rüstungsgütern, Nukleargütern und Technologien. Dadurch wurde ein Exportverbot in die sozialistischen Länder kontrolliert, um nicht modernes Know-how zu verlieren. Da es sich dabei aber nur um eine Informationsplattform handelte, war kein Mitgliedstaat an die Einhaltung gebunden. Nach Ende des Kalten Krieges wurde dieser Informationsaustausch 1994 eingestellt.¹³⁴

Kurz darauf, am 19. Dezember 1995, folgte das auch bis heute wichtige Abkommen von Wassenaar¹³⁵ (engl. the Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies) über die Exportkontrolle für konventionelle Waffen, Dual-Use Güter und Technologien.¹³⁶ Das von 33 Gründungsstaaten ausgearbeitete und am 12. Mai 1996 in Kraft getretene Abkommen ist

¹³³ CoCom- Mitgliedsstaaten: Belgien, Großbritannien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, USA, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Kanada, Australien, Norwegen, Portugal, Japan, Griechenland, Türkei und Spanien; *Rolf Hasse*, Theorie und Politik des Embargos, 1977, 201.

¹³⁴ <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/cocom/cocom.htm> (Abrufdatum: 25.11.2009)

¹³⁵ Wassenaar ist ein Vorort von Den Haag, Niederlanden.

¹³⁶ Die Kontrolle von Technologien bzw. Dual-Use Gütern und Konventionellen Waffen findet auf zwei getrennten Listen statt; *Rogers* (Fn. 52), S. 116.

bis zum heutigen Tag auf 40 Mitglieder¹³⁷ angewachsen.¹³⁸ Es sitzt verwaltungstechnisch in Wien, wo auch jährlich im Dezember Konferenzen über Erfassungsbereich, Effektivität und Entwicklungschancen des Abkommens stattfinden.¹³⁹ Die Arbeit zum Wassenaar Übereinkommen gliedert sich in die Expert Group, welche Angelegenheiten bzgl. der Kontrollgüterlisten¹⁴⁰ bearbeitet, und die General Working Group, welche politikverwandte Angelegenheiten behandelt.¹⁴¹ Der Zweck, der hinter diesem Abkommen steht, ist, dass Verbote in Bezug auf Waffenauslieferungen nicht von Mitgliedstaaten unterlaufen werden. Dafür ist es zwangsläufig notwendig, dass bei einem Verbot, dies umgehend an das Sekretariat des Wassenaar Abkommens weitergeleitet wird. Nur so können die anderen Mitglieder von einem bestehenden Verbot erfahren und das gewollte System umsetzen. Da auch hier wieder keine Rechtsbindung besteht, ist man auf die Initiative der Unterzeichner angewiesen. Hierbei ist es besonders von Vorteil, dass alle traditionell großen Waffenexportnationen, mit Ausnahme von China, als Mitgliedstaaten vertreten sind.¹⁴² Aber es gibt auch Kritik

¹³⁷ 40 Mitgliedstaaten: Argentinien, Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien und Nordirland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Südkorea, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, USA. Vgl. <http://www.hsfk.de/index.php?id=651> (Abrufdatum: 25.11.2009).

¹³⁸ http://www.wien-io.diplo.de/Vertretung/wienio/de/02/Wassenaar/text__Wassenaar.html (Abrufdatum: 26.11.2009).

¹³⁹ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=828&lg=de (Abrufdatum: 25.11.2009).

¹⁴⁰ Für eine Übersicht vgl. <http://www.wassenaar.org/introduction/howitworks.html> (Abrufdatum: 25.11.2009).

¹⁴¹ <http://www.wassenaar.org/introduction/index.html> (Abrufdatum: 25.11.2009).

¹⁴² *Rogers* (Fn. 52), S. 54.

am Wassenaar Übereinkommen,¹⁴³ beginnend damit, dass die Daten auf freiwilliger Basis erhoben werden und ein Staat bei einem Verstoß gegen das Übereinkommen keine Restriktionen erfährt. Hinzu kommt, dass die Entscheidungen innerhalb des Abkommens einheitlich zu treffen sind und somit ein einzelner Staat Vorschläge komplett blockieren kann. Zudem sind neben China auch die auftretenden Waffenexportnationen Weißrussland und Israel nicht Mitglied des Wassenaar Übereinkommens. Zuletzt herrschte auch keine Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten über die Fragen, welche Staaten „besonders besorgniserregend“ und daher relevant für die entsprechenden Embargos seien oder welche (Waffen-)Exporte eine Destabilisierung herbeiführen könnten.

5. Small Arms Survey

Bei dem Small Arms Survey, was übersetzt so viel wie Kleinwaffenübersicht bedeutet, handelt es sich um einen jährlichen Bericht, der als Quelle zum Thema Kleinwaffen dienen soll. Vorzugsweise ist der Bericht für Regierungen und NGOs gedacht. Das Gutachten ist ein unabhängiges Forschungsprojekt mit Sitz am Graduate Institute of Geneva in Genf.¹⁴⁴ Es deckt verschiedene Teilbereiche und Aspekte ab, die für die Thematik Kleinwaffen von Relevanz sind. Dazu zählen auch der Bestand der Waffen, ihre Verbreitung, der Transport und die Verwendung.¹⁴⁵ Hinzu kommen Betrachtungen über die Sicherheitslagen bzw. –risiken, die politische Lage, die internationale Öffentlichkeit, Resolutionen, die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Entwicklung auf dem Sektor.¹⁴⁶ Die Dichte an Information und die Genauigkeit der Ar-

¹⁴³ Vgl. Kritik insgesamt <http://www.armscontrol.org/taxonomy/term/47> (Abrufdatum: 30.11.2009).

¹⁴⁴ <http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/about/mission.html> (Abrufdatum: 22.12.2009).

¹⁴⁵ Rogers (Fn. 52), S. 94.

¹⁴⁶ <http://www.smallarmssurvey.org> (Fn. 144).

beit wird nur dadurch garantiert, dass das Projekt mit anderen Akteuren zusammenarbeitet. Dazu zählen Amnesty International, Human Rights Watch, Human Security Network, International Action Network against Small Arms, International Alert, UNODA und Saferworld, um nur einige aufzuzählen. Das Small Arms Survey ist eine der renommiertesten Quellen für die Thematik Kleinwaffen.¹⁴⁷ Zusätzlich zu dem jährlich erscheinenden Bericht werden von dem Projekt auch Sonderberichte¹⁴⁸ und themenbezogene Gutachten¹⁴⁹ publiziert.

6. Die Rolle der NGOs

Zu den wichtigen politischen Akteuren auf internationaler Ebene können noch die Nichtregierungsorganisationen (NGO) hinzugezählt werden. Ihnen kann eine wichtige Rolle im Kampf gegen den Menschen- und Waffenhandel zugesprochen werden. Fraglich ist aber, welche Mittel ihnen zur Verfügung stehen, welche Rolle ihnen sowohl von den nationalen Regierungen als auch der Staatengemeinschaft zugestanden wird und welche Möglichkeiten sie somit im Kampf gegen den Menschen- und Waffenhandel haben.

a) Definition

Bei NGOs handelt es sich um privatrechtliche Organisationen mit einem transnationalen Wirkungskreis, die Daten, Statistiken und Aktionspläne zu globalen Schwerpunktbereichen erarbeiten oder erhe-

¹⁴⁷ <http://www.frient.de/Materialien/detaildoc.asp?id=839> (Abrufdatum: 22.12.2009).

¹⁴⁸ Zum Beispiel der Sonderbericht Nr. 10 über die waffenbezogene Gewalt in Mosambik. Vgl. Small Arms Survey (Hrsg.), *Firearm-related Violence in Mozambique*, 2009.

¹⁴⁹ Zum Beispiel das Occasional Paper Nr. 23: *Gangs of Central America*. Vgl. Small Arms Survey (Hrsg.), *Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions*, 2009.

ben.¹⁵⁰ Des Weiteren dürfen sie nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sein.¹⁵¹ Sie sind grundsätzlich keine Völkerrechtssubjekte. Ihnen kann aber partiell eine solche Stellung eingeräumt werden.¹⁵²

b) Die Stellung der NGOs bei den Vereinten Nationen und ihre Möglichkeiten

Innerhalb der Vereinten Nationen gibt es für NGOs drei institutionelle Möglichkeiten eingebunden zu werden: einen Konsultativstatus mit dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) nach Art. 71 UN-Charta, einen assoziierten Status mit dem Department of Public Information (DPI) oder als Teil des Non Governmental Liaison Service (NGLS).¹⁵³ Die Berechtigung des ECOSOC nach Art. 71 UN-Charta „geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen“ zu können, ist aber auf die Zuständigkeit des ECOSOC beschränkt.¹⁵⁴ Die Koordinierung der anerkannten NGOs übernimmt die Abteilung NGOs (DPI-NGO), welche der Hauptabteilung für Presse und Information (DPI) angegliedert ist.¹⁵⁵ Mit einem konsultativen (beratenden) Status wird den NGOs zugestanden, an Konferenzen teilzunehmen oder auf Einladung Stellungnahmen abzugeben.¹⁵⁶ Dieser Status stellt die engste Form der Zusammenarbeit zwischen einer NGO und den Vereinten Nationen dar. Die Erlangung

¹⁵⁰ Beispiele für globale Schwerpunktbereiche wäre Menschenrechts-, Klima- und Umweltschutz; siehe Art.1 der European Convention on Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations von 1986, ETS Nr. 124, S. 1 ff.

¹⁵¹ <http://woerterbuch.babylon.com/NGO> (Abrufdatum: 14.12.2009).

¹⁵² Als partielle Völkerrechtssubjekte ist nach dem Genfer Rotkreuzabkommen von 1949 das Internationale Komitee vom Roten Kreuz für das humanitäre Völkerrecht anzusehen; *Graf Vitzthum* (Fn. 32), I 19.

¹⁵³ http://www1.bpb.de/publikationen/PR64RT,2,0,MenschenrechtsNGOs_im_UNSystem.html (Abrufdatum: 19.11.2009).

¹⁵⁴ *Herdegen* (Fn. 30), § 10, Rdn. 12.

¹⁵⁵ <http://www.un.org/en/civilsociety/index.shtml> (Abrufdatum: 16.12.2009).

¹⁵⁶ <http://www1.bpb.de> (Fn. 153).

des Konsultativstatus richtet sich nach der Resolution 1996/31 vom 25. Juli 1996.¹⁵⁷ Die Vereinten Nationen verleihen danach drei verschiedene Statuskategorien mit abgestuften Rechten und Pflichten an NGOs. Kategorie I ist der allgemeine Konsultativstatus, der nicht auf einen spezifischen Themenbereich begrenzt ist.¹⁵⁸ Bei Kategorie II handelt es sich um einen speziellen Konsultativstatus, d.h. die Akkreditierung ist auf einen bestimmten Themenbereich (i.d.R. Menschenrechtsschutz) begrenzt. Dieser Kategorie gehören die meisten bekannten NGOs, wie etwa Amnesty International an. Die letzte Kategorie ist die Liste (engl. „Roster“) bei der den NGOs nur eine passive Beobachtungsstellung eingeräumt wird.¹⁵⁹

Um den Konsultativstatus zu erlangen, müssen die NGOs eigenständig einen Antrag bei der Sektion für NGOs des ECOSOC stellen. Ihnen wird daraufhin eine Antragsmappe zugesandt, welche lückenlos auszufüllen ist.¹⁶⁰ Dann liegt es bei dem NGO-Ausschuss die notwendigen Kriterien zu bewerten und über den Antrag zu entscheiden. Die Anforderungen für die Erlangung des Konsultativstatus ergeben sich aus der Resolution 1996/31.

c) Objektive Kriterien

Zu den objektiven Kriterien zählt u.a., dass die NGO nicht durch zwischenstaatliche Abkommen oder durch Regierungsinitiative gegründet wurden (Abs. 12 der Resolution 1996/31). Letztlich maßgeblich ist jedoch die staatlich unabhängige Meinungsäußerung durch die Orga-

¹⁵⁷ *United Nations Economic and Social Council*, Resolution 1996/31, Consultative relationship between the United Nations non-governmental organizations, 25.07.1996.

¹⁵⁸ Hierzu zählt zum Beispiel der Weltkirchenrat.

¹⁵⁹ *Nuscheler*, Die Rolle von NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik, 1998, S. 18.

¹⁶⁰ *Ölz*, Die NGO's im Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2002, 1.4.3.5. Zuerkennungsverfahren, S. 121.

nisation. Ein weiterer Punkt, der erfüllt sein muss, ist ein Mindestmaß an Organisation. Es ist notwendig, dass die NGO einen festen Hauptsitz mit jeweils einem Verwaltungsbeamten hat (Abs. 10). Der Staat, in dem sich der Hauptsitz befindet, muss der konsultativen Tätigkeit der NGO zugestimmt haben.¹⁶¹ Um die grundlegenden Tätigkeitsfelder der Organisation absehen zu können, bedarf es der Vorlage einer demokratisch angenommenen Satzung (Abs. 10). Da nicht jedes Mitglied einer NGO zu Stellungnahmen autorisiert sein kann, muss gewährleistet sein, dass ein ausgewählter Vertreter die Interessen nach außen vertritt. Die NGO darf nicht in einem finanziellen Abhängigkeitsverhältnis zu einem oder mehreren Staaten stehen. Sie soll sich aus individuellen Zuwendungen von Mitgliedern oder Mitgliedsbeiträgen nationaler Teilorganisationen finanzieren (Abs. 13). Abschließend muss die Organisation zum Zeitpunkt der Bewerbung um die Anerkennung des Konsultativstatus schon mindestens zwei Jahre existieren (Abs. 6 lit. h).

d) Subjektive Kriterien

Bei den subjektiven Kriterien wird dem NGO-Ausschuss ein Ermessensspielraum eingeräumt, über die Zulassung von antragstellenden NGOs zu entscheiden.¹⁶² Als grundlegendes Kriterium wird hier gesehen, dass die Ziele und der Zweck einer NGO mit dem Geist, dem Zweck und den Prinzipien der Satzung der Vereinten Nationen vereinbar sind (Abs. 2, 25). Dabei sind die Arbeitsprogramme der NGO dafür ausschlaggebend, ob für die Vereinten Nationen eine Relevanz ihrer Tätigkeit besteht. Zusätzlich müssen die Organisationen einen repräsentativen Charakter besitzen (Abs. 9). Ihnen muss eine seriöse

¹⁶¹ Lücking, Die Rolle der NGOs bei der Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung der Menschenrechte und insbesondere der Rechte der Frauen und Kinder, 2005, S.7

¹⁶² Ölç (Fn. 160), 1.4.3.4.2. Subjektive Kriterien, S. 120.

globale Stellung zugetraut werden und sie müssen in ihrem Tätigkeitsfeld bereits eine gewisse Anerkennung genießen.

e) Mittel der Einflussnahme

Die Vereinten Nationen arbeiten mit ca. 3.290 NGOs zusammen, denen ein Konsultativstatus durch den ECOSOC zuerkannt wird.¹⁶³ Da ihnen selten eine aktive Rolle durch die Vereinten Nationen eingeräumt wird, müssen sich die NGOs auf andere Möglichkeiten der Einflussnahme konzentrieren, um ihre Rolle auf internationaler Ebene hervorzuheben. Hier gibt es eine Vielzahl von Mitteln, derer sich die NGOs bedienen. Diese wären sind das Monitoring und Fact-finding,¹⁶⁴ das Lobbying,¹⁶⁵ die Menschenrechtserziehung und die Initiativen, welche sich wiederum in agenda setting und standard setting unterscheiden.¹⁶⁶

Bei dem Fact-finding lässt man Experten und Sachverständige mögliche oder bereits bestehende Krisenherde einschätzen und veröffentlicht dann diese Berichte oder übermittelt sie den Vereinten Nationen.

Das Monitoring funktioniert ähnlich. Hierbei werden durch die NGOs Beobachtungen gemacht und zum Beispiel bei Verstößen gegen demokratische Wahlen mit internationalem Interesse Klagen eingereicht. Die reinen Beobachtungen und die Möglichkeit an die Öffentlichkeit zu gehen, kann schon Druck genug sein für einen demokratischen Ablauf der Wahlen zu sorgen. Ansonsten besteht auch die Möglichkeit, dass es die Vereinten Nationen zum Handeln und Einschreiten bewegt werden.

¹⁶³ <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> (Abrufdatum: 15.12.2009).

¹⁶⁴ *Gremmelspacher*, in Buser/Hafner/Speiser/Werner (Hrsg.), *Der Beitrag der NGOs am Positivierungsverfahren der Menschenrechte*, 2003, S. 28.

¹⁶⁵ *Nuscheler* (Fn. 159), S. 15.

¹⁶⁶ Zu den Definitionen siehe sogleich IV 6 e.

Die Lobbyarbeit findet nur teilweise in der Öffentlichkeit statt. Das wichtigste für eine wirksame Lobby sind soziale Netzwerke. Es ist zwingend erforderlich, die Informationen, die man besitzt und verbreiten möchte, um ein bestimmtes Thema auf die Agenda der Vereinten Nationen zu setzen, an die richtigen Stellen weiterzuleiten. Es sollten möglichst einflussreiche Mitglieder der Vereinten Nationen sein, wie zum Beispiel die Vereinigten Staaten von Amerika oder solche, die sich zu einem Thema noch nicht für eine feste Position entschieden haben. Dabei sollten die Argumente und Information stark untermauert, stichhaltig und überzeugend sein. Oft wird dieses Mittel durch die NGOs mit multimedialen Kampagnen noch unterstützt, um auch in der Öffentlichkeit den Focus in die gewollte Richtung zu lenken.

Auch und gerade im Bereich der Menschenrechtserziehung erfolgt eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür werden Informationen erhoben, um das staatliche Handeln transparent zu machen und Missstände der Öffentlichkeit zu präsentieren. Man versucht somit ein staatliches oder globales Agieren anzuregen.

Als weiteres gibt es das agenda setting und das standard setting.¹⁶⁷ Beim agenda setting handelt es sich um den Entscheidungsprozess innerhalb der NGOs, aus den vielen, möglichen Problemfeldern die Wesentlichen herauszufiltern und diese thematisch aufzuarbeiten. Erst wenn es dazu gekommen ist, kann auch ein standard setting erfolgen. Darunter versteht man, dass die NGOs ihre Möglichkeiten soweit nutzen, die Themen ihrer Agenda auch auf die staatlich operativen Akteure zu übertragen und diese zum Handeln zu bewegen.

Bei den erläuterten Mitteln ist zu beachten, dass diese nie losgelöst voneinander angewendet werden. Sie werden grundsätzlich kombiniert und gezielt eingesetzt.

¹⁶⁷ Vgl. dazu *Gremmelspacher* (Fn. 164), S. 30 ff.

f) Internationale NGOs

Bei den verschiedenen NGOs gibt es deutliche Unterschiede hinsichtlich der regionalen Herkunft. Nach der Einschätzung von *Nuscheler* in seinem Gutachten „Die Rolle der NGOs in der Internationalen Menschenrechtspolitik“ von 1998¹⁶⁸ gibt es ein deutliches Nord-Süd-Gefälle. Er nimmt bei seiner Betrachtung eine regionale Trennung vor, da grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die wirtschaftlich starken Nationen und somit auch wirtschaftlich besser unterstützten NGOs eher nördlich des Äquators angesiedelt sind. Die nördlichen NGOs werden seiner Meinung nach immer professioneller. Dies zeige sich auch in der Finanzierung. Die meisten südlichen Organisationen hätten große Schwierigkeiten, die angestrebten Projekte umzusetzen, da ihnen der finanzielle Background fehlt. Nur ein Drittel der existierenden NGOs betrieben Operationsbasen in südlichen Regionen und das, obwohl hier die meisten Menschenrechtsverletzungen begangen werden. Ein weiteres Hindernis, welches auch an die Finanzaspekte geknüpft ist, sei, dass Konferenzen zumeist in teuren Städten wie Genf und Wien stattfinden. Die Ressourcen der kleineren NGOs seien für die Teilnahme an solchen Konferenzen und die Umsetzung von Maßnahmen, zum Beispiel zur Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels, nicht ausgeprägt genug. Es müsse daher zu einer Entscheidung innerhalb der NGOs kommen, ob man sich in verschiedenen Krisenherden partiell der Bekämpfung von Menschen- und Waffenhandel widmet oder mit den geringen Subsidien zu Debatten, Foren und Konferenzen reist, um durch die Mobilisierung der breiten Öffentlichkeit Druck auf die Entscheidungsträger auszuüben und diese zum Handeln zu bewegen.

Es gibt eine Vielzahl von NGOs, die sich um die Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels bemühen. Hierzu zählen im Bereich der Bekämpfung des Waffenhandels China Arms Control and Disar-

¹⁶⁸ *Nuscheler* (Fn. 159), S. 12 ff.

mament Association, Defense Small Arms Advisory Council, Economists Against the Arms Race, International Alert, International Crisis Groups, Saferworld und Oxfam International. In dem Tätigkeitsfeld zur Bekämpfung des Menschenhandels engagieren sich National Network Against Girls Trafficking, Center Against Violence and Human Trafficking, Coalition Against Trafficking in Women, Foundation ECAPT International und Women Trafficking and Child Labour Eradication Foundation.¹⁶⁹

Die genannten NGOs stehen nur exemplarisch für das Engagement von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich dem Kampf gegen den Menschen- und Waffenhandel verschrieben haben. Die meisten Organisationen, die in der Aufzählung enthalten sind, besitzen den von dem ECOSOC anerkannten Konsultativstatus. Die bekanntesten Akteure im weiten Feld der NGOs sind Amnesty International (AI), die International Organization for Migration (IOM) und Human Rights Watch (HRW).

aa) Amnesty International

Bei der Betrachtung von Amnesty International (AI) wird deutlich, dass, auf Grund der hohen Mitgliederzahl von 2,2 Millionen und einer organisatorischen Struktur, die sich über 150 Länder erstreckt, die Möglichkeiten der globalen, öffentlich wirksamen Mobilisierung durch Kampagnen und Berichte sehr gut sind.¹⁷⁰ Dennoch strebt AI nach Zusammenarbeit mit anderen NGOs, da oft gemeinsame Ziele verfolgt werden und durch eine transnationale Vernetzung der Wirkungsgrad noch erhöht wird. Auch in der Bekämpfung des Waffenhandels kann dies festgestellt werden. Amnesty International arbeitet seit Dezember 2003 mit den Organisationen Oxfam und International

¹⁶⁹ <http://www.un.org> (Fn. 163).

¹⁷⁰ <http://www.amnesty.org/en/who-we-are> (Abrufdatum: 15.12.2009).

Action Network on Small Arms an der sogenannten Control Arms Campaign. Sie setzen sich gemeinsam für eine Regulierung des Waffenhandels ein sowie für die Schaffung bindender Reglements, um Folgen, wie das unachtsame und illegale Handeln mit Waffen zu unterbinden, eine Stabilisierung in Konfliktregionen zu fördern und Leben, die durch eine unbekannt hohe Zahl an illegalen Waffen bedroht, werden zu schützen.¹⁷¹ Sie halten es für notwendig, durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit auf die Verabschiedung der Resolution zur Kontrolle des Waffenhandels, welche für 2012 auf der Agenda der Vereinten Nationen (Arms Trade Treaty) steht,¹⁷² zu drängen. Die Kampagnenmittel zur Erreichung der Bevölkerung und der Entscheidungsträger der Regierungen sind verschiedene. Zum einen berufen sie sich auf Berichte, welche sie oder andere NGOs zum Thema Bekämpfung des Waffenhandels verfasst haben. Beispiele sind „Blood at the Crossroads: Making the case for a global Arms Trade Treaty“ von Amnesty International oder „African’s Missing Billions“ von IANSA, Saferworld und Oxfam. AI stellt weltweit die verschiedenen Konfliktgebiete dar. Darunter fallen Länder wie Kolumbien, die Elfenbeinküste, Guatemala, Irak, Somalia und Sudan. Es werden die Probleme aufgezeigt und Resultate und Lösungsansätze vorgeschlagen.¹⁷³ Für die genannten Beispiele wird dargelegt, welche Konflikte mit den illegalen, leichten Waffen entstehen, dass sie jährlich nicht nur Milliarden

¹⁷¹ <http://www.controlarms.org/en/about-us> (Abrufdatum: 15.12.2009).

¹⁷² Bei der Konferenz der Vereinten Nationen 2012 in New York soll es zu der Verabschiedung der Resolution über das Arms Trade Treaty kommen. Der Zweck soll die die Kontrolle von Konventionellen Waffen sein. Zur Vorbereitung finden seit 2008 mehrmalige Treffen von Experten aus verschiedenen Nationen statt, um bis zum genannten Zeitpunkt eine Fassung der Resolution vorlegen und zur Abstimmung zu bringen;
<http://www.controlarms.org/en/arms-trade-treaty/the-arms-trade-treaty-process> (Abrufdatum: 15.12.2009);
<http://www.un.org/disarmament/convarms/ArmsTradeTreaty/html/ATTMeetings2009-11.shtml> (Abrufdatum: 15.12.2009).

¹⁷³ *Amnesty Internatioal*, *Blood at the Crossroads: Making the case for a global Arms Trade Treaty*, 2008.

Dollar kosten¹⁷⁴ und dass die Bevölkerung auf zweierlei Arten die Leitrage ist. Zum einen müssen sie darunter leiden, dass es den Regierungen an Finanzkraft für wichtige Projekte, wie Bildung, Infrastruktur und Lebensmittelgewinnung, fehlt. Auf der anderen Seite sterben täglich weltweit ca. 1.000 Menschen durch die direkte Nutzung von Kleinwaffen. Wenn man dann davon ausgeht, dass ca. 40 Prozent der bewaffneten Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent ausgetragen werden, ist dies eine sehr hohe Anzahl an Opfern.¹⁷⁵ Hinzu kommt, dass das Projekt Arms Control an verschiedenen Veranstaltungen teilnimmt. Im Oktober 2008 anlässlich der Tagung des Ersten Komitees der Generalversammlung der Vereinten Nation zum Thema Arms Trade Treaty beteiligte es sich an Demonstrationen in New York, um das Augenmerk der Öffentlichkeit auf die Wertigkeit einer solchen Resolution zu lenken. Ergänzend dazu wird mit Flugblättern und medialen Auftritten für den Abschluss des Arms Trade Treaty mobil gemacht.¹⁷⁶

bb) International Organization of Migration

Die International Organisation for Migration (IOM) ist eine NGO mit Hauptsitz in Bern, die sich für die Interessen von Migranten einsetzt. Hierzu zählt für IOM auch die Bekämpfung des Menschenhandels.¹⁷⁷ Zu ihren Maßnahmen zählen das Veröffentlichen von Berichten¹⁷⁸ und die Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden. Das wichtigste Projekt befasste sich mit der Wiedereingliederung von Opfern des Menschen-

¹⁷⁴ Afrika kosten die bewaffneten Konflikte jährlich \$18 Milliarden, was ca. 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukt von dem gesamten afrikanischen Kontinent darstellt; *The International Action Network on Small Arms/Oxfam International*, *Africa's Missing Billions*, 2007, S. 26.

¹⁷⁵ UNDP, *Human Development Report*, 2005, S. 154.

¹⁷⁶ <http://www.controlarms.org/en/media> (Abrufdatum: 15.12.2009).

¹⁷⁷ <http://www.ch.iom.int/iom-bern.html> (Abrufdatum: 15.12.2009).

¹⁷⁸ *International Organisation for Migration*, *Global Eye on Human Trafficking*, 2008.

handels in ein geordnetes Umfeld oder der Heimat. Hierfür betrieb IOM von 2005 bis 2007 ein Pilotprojekt, wobei sie alle Stellen, die sich in der Schweiz mit Menschenhandel beschäftigen, kontaktierten (Organisationen, Behörden, Frauenhäusern, Opferhilfestellen, Polizei und Sozialbehörden). So wurde Aufklärung betrieben und in einem weiteren Schritt versucht die Opfer des Menschenhandels in individuellen Rehabilitations- und Reintegrationsmöglichkeiten in ihrer Heimat oder in Drittstaaten unterzubringen. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt wurden dem Bundesamt für Migration der Schweiz zur Verfügung gestellt.¹⁷⁹

cc) Human Rights Watch

Das Aktionsfeld von Human Rights Watch (HRW) ist breit gefächert. Die Organisation beschäftigt sich mit vielen Problemfeldern, die Menschenrechtsverletzungen darstellen. Im Kampf gegen den Menschenhandel ruft HRW sie im „Gemeinsame Standpunkt zur Abschiebung von irregulären Migranten und abgewiesenen Asylbewerbern“ aus dem Jahr 2005 zur Einhaltung der Vorgaben des Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom Mai 2005 (insbesondere Art. 16), des Zusatzprotokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (insbesondere Art. 8) aus dem Jahr 2000 und dem Bericht der EU-Expertengruppe zum Menschenhandel aus dem Jahr 2004 auf.¹⁸⁰ Der Schwerpunkt wird von HRW auf den Opferschutz gelegt. Dafür ist besonders wichtig, dass die Würde der Opfer des Menschenhandels gewahrt wird und diese nur unter großer Sorgfalt in ein anderes Land abgeschoben werden

¹⁷⁹ <http://www.ch.iom.int/taetigkeitsfelder/counter-trafficking/pilotprojekt-2005-2007.html> (Abrufdatum: 15.12.2009).

¹⁸⁰ *Human Rights Watch*, Gemeinsamer Standpunkt zur Abschiebung von irregulären Migranten und abgewiesenen Asylbewerbern, 2005, Abs. 11.

dürfen. Es darf keine Gefahr für die Opfer des Menschenhandels bestehen. Es darf nicht bereits absehbar sein, dass die abgeschobene Person wieder Opfer von Menschenhandel wird oder bei einer Abschiebung ihr Leben bedroht ist. Die Forderungen von HRW gehen sogar soweit, Opfer von Menschenhandel überhaupt nicht mehr abzuschieben und dafür die geeigneten nationalen Regelungen zu treffen.¹⁸¹

7. Proliferation Security Initiative

Bei der Proliferation Security Initiative (PSI) handelt es sich um eine multinationale Kooperationsübereinkunft. Sie stellt keine Organisation oder Behörde dar und es besteht kein Vertrag. Vielmehr handelt es sich um ein loses Netzwerk von Staaten.¹⁸² Angestrebtes Ziel ist die Unterbindung von Transporten, vorzugsweise von Stoffen, die für die Herstellung von ABC-Waffen genutzt werden sowie deren Technologien. Dabei ist sowohl der Luft- als auch der See- oder Landweg betroffen. Das Kooperationsabkommen ist auf Initiative der Vereinigten Staaten von Amerika im Jahre 2003 geschlossen worden. Zwanzig Nationen sind bereits diesem multinationalen Netzwerk beigetreten. Neunzig Staaten unterstützen deren Arbeit. Alle Staaten, die an PSI beteiligt sind, haben sich im September 2004 auf vier Prinzipien zur Verbesserung der Bekämpfung des Transportes der angesprochenen Stoffe und ihrer Technologien geeinigt. Das erste Prinzip ist, dass effektive Maßnahmen getroffen werden sollen, um den Transport der Waren von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren zu unterbinden. Besonders im Fokus stehen dabei Iran und Nordkorea. Bei dem zweiten Prinzip wird auf die Entwicklung eines Informationsnetzwerkes gedrängt. Dieses soll durch optimale Ausnutzung der Kompetenzen, die Koordinierung des Personals und die Bereitstellung von Technik

¹⁸¹ *Human Rights Watch*, (Fn. 180), Abs. 2 und 3.

¹⁸² *Pietras*, Proliferation Security Initiative- Sicherheit versus Schifffahrtswfreiheit, 2005, S. 12.

sichergestellt werden. Auch auf justizieller Ebene soll es zur Zusammenarbeit kommen, so das dritte Prinzip. Die nationalen Gesetze müssen für ein effektives Vorgehen strikt angewendet oder sogar verschärft werden, um die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen einzudämmen. In Deutschland gibt es das Außenwirtschaftsgesetz und das Kriegswaffenkontrollgesetz für die Kontrolle von Exportgütern.¹⁸³ Als viertes Prinzip wird das Abhalten von gemeinsamen Übungen festgehalten. Hierbei sollen sowohl Flugzeuge als auch Schiffe, die verdächtig erscheinen, kontrolliert werden.¹⁸⁴ Der bislang größte Erfolg gelang PSI im Oktober 2003. Dabei wurde der Frachter BBC China, der Teile einer Zentrifuge für das libysche Nuklearwaffenprogramm geladen hatte, kontrolliert und die Teile wurden beschlagnahmt.¹⁸⁵ Auf dem Frachtbrief wurde als Ladungsbestand „Industrie-einrichtung“ geführt. Der Frachter hatte die Ladung in Dubai aufgenommen und war auf dem Weg nach Libyen, als er von deutschen und italienischen Kriegsschiffen aufgegriffen wurde. Die BBC China fuhr unter deutscher Flagge, da es bei der deutschen Schifffahrtsgesellschaft in Leer eingetragen war.¹⁸⁶

V. Umsetzung in nationales Recht

1. Menschenhandel

Für die Bekämpfung des Menschenhandels sind in Deutschland das Strafgesetzbuch und das Aufenthaltsgesetz von Relevanz. Die im

¹⁸³ Siehe V.

¹⁸⁴ Pietras (Fn. 182), S. 12 ff.,
http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Proliferation_Security_Initiative (Abrufdatum: 24.12.2009).

¹⁸⁵ <http://www.generalbundesanwalt.de/txt/showpress.php?newsid=150> (Abrufdatum: 24.12.2009).

¹⁸⁶ Naim, Das Schwarzbuch des globalisierten Verbrechens, 2006, S. 54.

Strafgesetzbuch betreffenden Rechtsnormen sind § 232 (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung), § 233 (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft), § 233a (Förderung des Menschenhandels) und § 236 (Kinderhandel).

a) Strafgesetzbuch

aa) Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Mit der Implementierung des § 232 StGB folgte der Gesetzgeber den Vorgaben der Vereinten Nationen, zu denen sich die Bundesrepublik mit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls über die Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels 2005 verpflichtet hat. Gleichzeitig wird damit auch ein EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels (19. Juli 2002) in nationales Recht umgesetzt.¹⁸⁷ § 232 StGB stellt das Ausnutzen von Personen, die sich in einer Zwangslage befinden oder hilflos sind, unter Strafe. Die Hilflosigkeit muss dabei mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden sein. Eine allgemeine Hilflosigkeit bei jedem Aufenthalt in einem fremden Land reicht aber nicht. Diese muss sich daher durch finanzielle oder sprachliche Defizite widerspiegeln.¹⁸⁸ Das Ausnutzen kann darin bestehen, dass das Opfer vom Täter aufgefordert wird, der Prostitution nachzugehen oder diese fortzuführen. Auch jedwede anderen sexuellen Handlungen, die eine Ausbeutung darstellen, sind davon erfasst. Wie und an wem diese Handlungen vollzogen werden, ist irrelevant. Der Versuch dieser Tat ist gem. § 232 Abs. 2 StGB strafbar. § 232 StGB selbst enthält in Abs. 3 Qualifikationstatbestände. Nr.

¹⁸⁷ Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze- Kommentar, 56.Auflage, 2009, § 232, Rdn. 2.

¹⁸⁸ Maurach/Schroeder/Maiwald, StGB-BT 1.Teil, 2009, § 21, Rdn. 27; Fischer (Fn. 187), § 232, Rdn. 10.

1 betrifft den Fall, dass das Opfer ein Kind ist.¹⁸⁹ Nr. 2 ist einschlägig bei einer schweren körperlichen Misshandlung oder Begründung einer Gefahr des Todes. Zuletzt wird in Nr. 3 die Gewerbsmäßigkeit und die Begehung als Mitglied einer Bande aufgeführt.¹⁹⁰ Die in Abs. 4 genannten Tathandlungen stellen keine Qualifikation des § 232 Abs. 1 StGB dar, sondern sind eigene Tatbestände.¹⁹¹ Dabei wird die Strafdrohung des § 232 Abs. 3 StGB übernommen.¹⁹² In Abs. 5 ist eine Privilegierung enthalten für den Fall, dass es sich um einen minder schweren Fall handelt. *Fischer* äußert sich in Bezug auf die Bedeutung des § 232 StGB kritisch.¹⁹³ Seiner Meinung nach wird mit der Rechtsnorm der eigentliche Menschenhandel nur sekundär getroffen. Im Vordergrund stehe vielmehr eher die Zwangslage mit der daraus resultierenden sexuellen Ausbeutung. Zumindest der Titel der Vorschrift sei daher verfehlt.

bb) Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

Die Norm des § 233 StGB ist in ihrem Kern auf den Schutz der freien Verfügung der Arbeitskraft, deren Einsatz und Verwertung gerichtet. Für die in § 233 StGB enthaltene Ausbeutung der Arbeitskraft in Verbindung mit dem Menschenhandel ist festzustellen, dass der Aufbau des Paragraphen an den des § 232 StGB angelehnt ist und die Abs. 3 bis 5 des § 232 StGB entsprechend gelten (§ 233 Abs. 3 StGB). Auch der Versuch ist gem. § 233 Abs. 2 StGB strafbar. In § 233 Abs. 1 StGB werden die Tatbestände der Zwangslage und der Hilflosigkeit,

¹⁸⁹ Als Kind wird hierbei jede Person gesehen, die das 14 Lebensjahr noch nicht vollendet hat (gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 JuSchG).

¹⁹⁰ *Maurach/Schroeder/Maiwald* (Fn. 188), § 21, Rdn. 30.

¹⁹¹ Nach *Maurach/Schroeder/Maiwald* (Fn. 188), § 21, Rdn. 31 kann man bei § 232 Abs. 4 Nr. 1 StGB zwar nicht von Qualifikationstatbeständen im technischen Sinne ausgehen, jedoch kann man die ersten beiden Alternativen dieser Nummer als faktische Qualifikation des § 232 Abs. StGB betrachten.

¹⁹² *Fischer* (Fn. 187), § 232, Rdn. 8.

¹⁹³ *Fischer* (Fn. 187), § 232, Rdn. 2.

welche mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden sein müssen, wieder aufgeführt und sind kongruent zu § 232 Abs. 1 StGB zu behandeln. Die Ausbeutung der Arbeitskraft kann in vier verschiedenen Alternativen vorliegen. Die ersten drei Alternativen sind das Verbringen in die Sklaverei,¹⁹⁴ Leibeigenschaft¹⁹⁵ oder in die Schuldknechtschaft¹⁹⁶. Die Definitionen sind in dem Zusatzübereinkommen der Vereinten Nationen zur Abschaffung der Sklaverei vom 7. September 1956 aufgeführt. Bei der Schuldknechtschaft ist auf das grobe Missverhältnis zwischen geleisteter Arbeitskraft und dem vom Gläubiger oder Unternehmen entrichteten Entgelt abzustellen. Hierbei muss es unrealistisch erscheinen, die Verschuldung zurückführen zu können.¹⁹⁷ Für die in der vierten Alternative angesprochenen Missverhältnisse der Arbeitsbedingungen für den Arbeitnehmer im Verhältnis zu anderen Arbeitnehmern bei gleicher oder vergleichbarer Tätigkeit, ist besonders auf das Ungleichgewicht zwischen Leistung und Ver-

¹⁹⁴ Sklaverei bedeutet „die Rechtslage oder Lage einer Person, an der Einzelne oder alle mit dem Eigentumsrecht verbundenen Befugnisse ausgeübt werden“ (Art. 7 lit. a UN-Zusatzübereinkommen über Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavenähnlicher Einrichtung und Praktiken, 07.09.1956)

¹⁹⁵ Als Leibeigenschaft wird „die Lage oder die Rechtstellung eines Pächters der...verpflichtet ist, auf einem einer anderen Person gehörenden Grundstück zu arbeiten und dieser Person bestimmte...Dienste zu leisten, ohne seine Rechtstellung selbstständig ändern zu können“ bezeichnet (Art. 1 lit. b UN-Zusatzübereinkommen über Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavenähnlicher Einrichtung und Praktiken, 07.09.1956).

¹⁹⁶ Die Schuldknechtschaft ist „eine Rechtsstellung oder eine Lage, die dadurch entsteht, dass ein Schuldner als Sicherheit für eine Schuld seine persönlichen Dienstleistungen oder diejenigen einer von ihm abhängigen Person verpfändet, wenn der in angemessener Weise festgesetzte Wert dieser Dienstleistungen nicht zur Tilgung der Schuld dient oder wenn diese Dienstleistungen nicht sowohl nach ihrer Dauer wie auch nach ihrer Art begrenzt und bestimmt sind“ (Art. 1 lit. a UN-Zusatzübereinkommen über Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavenähnlicher Einrichtung und Praktiken, 07.09.1956).

¹⁹⁷ *Fischer* (Fn. 187), § 233 StGB Rdn. 6.; *Kindhäuser*, Strafgesetzbuch, Lehr- und Praxiskommentar, 4. Auflage, 2009, § 233 StGB Rdn. 4.

mögensvorteil abzustellen. Kriterien zur Bestimmung des Missverhältnisses sind durch den Gesetzgeber nicht gegeben. Deswegen gibt es Kritik, die Vorschrift taue zur Bekämpfung der globalen Kinderarbeit nicht.¹⁹⁸ Auch die praktische Bedeutung ist skeptisch zu sehen. Im Jahre 2005 kam es beispielsweise laut Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) nur zu drei Ermittlungsverfahren.¹⁹⁹ Es bleibt abzuwarten, ob eine Intensivierung des Kampfes gegen den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland und der Verfolgung von deutschen Tätern mit der Strafdrohung des Strafgesetzbuches vorankommt und dann weltweit als Beispiel dienen kann.²⁰⁰

cc) Förderung von Menschenhandel

§ 233a StGB stellt die Förderung des Menschenhandels unter Strafe. Damit wird der Anwendungsbereich der Strafbarkeit des Versuches bei § 232 und § 233 StGB stark erweitert.²⁰¹ Unter Vorschub leisten wird verstanden, dass Handlungen vorgenommen werden, die die Bedingungen der Taten, die den Menschenhandel berühren, begünstigen und die Verwirklichung der Tat fördern.²⁰² In § 233a Abs. 1 StGB werden bestimmte Hilfeleistungen aufgeführt, die eine Förderung in diesem Sinne darstellen. Genannt ist das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen oder Aufnehmen einer anderen Person. Dabei stellen diese Hilfeleistungen selbstständige Straftaten dar. Der Zweck, den der Gesetzgeber damit verfolgt, ist die Lücke zwischen dem noch nicht begonnen Versuch der Haupttat und dem Versuch der Beihilfe

¹⁹⁸ *Kindhäuser* (Fn. 197), § 233 StGB Rdn. 5.

¹⁹⁹ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2005, 53. Ausgabe, S. 35.

²⁰⁰ *Fischer* (Fn. 187), § 233 Rdn. 3.

²⁰¹ *Maurach/Schroeder/Maiwald* (Fn. 188), § 21, Rdn. 32.

²⁰² *Kindhäuser* (Fn. 197), § 233a StGB Rdn. 2.

zu schließen.²⁰³ Abs. 2 enthält Qualifikationstatbestände zu Abs. 1. Desweiteren ist der Versuch des § 233a StGB nach Abs. 3 strafbar.

dd) Kinderhandel

Bei der Strafbarkeit des Kinderhandels nach § 236 StGB geht es um den Schutz des Rechtsgutes der ungestörten körperlichen und seelischen Entwicklung des Kindes.²⁰⁴ Die Altersschutzgrenze wird in § 236 Abs. 1 S. 1 StGB mit 18 Jahren festgesetzt. Der Kreis der Täter, hier im Sinne des „Verkäufers“, erstreckt sich auf die leiblichen Eltern, Elternteile, Adoptiveltern und sogenannte „Scheinväter“.²⁰⁵ Dabei kann das Kind auch Mündel oder Pflegekind sein. Wenn es sich bei den „Verkäufern“ um andere Personen als die genannten handelt, so sind diese nur bezüglich illegaler Vermittlungstätigkeit²⁰⁶ oder unter Umständen wegen Entziehung Minderjähriger (§ 235 StGB) strafbar.²⁰⁷ Das Kind muss für die tatbestandliche Erfüllung des § 236 StGB unter grob fahrlässiger Vernachlässigung der Aufsichts- und Erziehungspflichten einem Anderen gegen Entgelt oder mit Bereicherungsabsicht überlassen worden sein. Als Überlassen gilt das Übertragen des tatsächlichen Gewaltverhältnisses über das Opfer. Die Überlassung muss auf Dauer, also unabsehbare Zeit, gerichtet sein.²⁰⁸ Die Strafbarkeit des Aufnehmenden, also des Käufers des Kindes (nach § 236 Abs. 1 Satz 2 StGB), ist nur begründet, wenn dieser von der gro-

²⁰³ *Fischer* (Fn. 187), § 233 StGB Rdn. 8; *Kindhäuser* (Fn. 197), § 233a StGB Rdn. 1.

²⁰⁴ *Wessels/Hettinger*, StGB– BT 1, 2008, Rdn. 445; *Fischer* (Fn. 187), § 236 Rdn. 2; *Kindhäuser* (Fn. 197), § 236 StGB Rdn. 1.

²⁰⁵ „Scheinvätern“ werden Kinder nach den Voraussetzungen des § 1591 BGB zugeordnet.

²⁰⁶ Das Verbot der Vermittlungstätigkeit ist in § 5 Abs. 1, 4 Nr. 1 Adoptionsvermittlungsgesetz geregelt.

²⁰⁷ *Wessels/Hettinger* (Fn. 204), Rdn. 446.

²⁰⁸ *Kindhäuser* (Fn. 197), § 236 StGB Rdn. 2.

ben Verletzung der Erziehungs- und Sorgfaltspflicht wusste.²⁰⁹ Für die Bekämpfung des transnationalen Kinderhandels ist die Qualifikation aus Abs. 2 Satz 3 von Bedeutung. Diese ist einschlägig, wenn die vermittelte Person in das Inland oder Ausland verbracht wird. Dabei handelt es sich nicht um eine Erfolgsqualifikation,²¹⁰ so dass Vorsatz erforderlich ist. Des Weiteren kommt der Qualifikation des § 236 Abs. 4 Nr. 1 StGB große Bedeutung zu. Hierbei ist die Gewinnsucht, also über die Bereicherungsabsicht hinausgehende Steigerung des Erwerbssinns, das gewerbsmäßige Handeln oder das Agieren als Teil einer Bande notwendig.²¹¹ Hierbei wird also eine Begehung von noch weitergehendem Handel mit Kindern unter Strafe gestellt, welche den Zweck hat, die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Der Versuch der Begehung des Kinderhandels gem. § 236 Abs. 1, 2 StGB ist nach Abs. 3 strafbar.

b) Aufenthaltsgesetz

Für den Schutz der Opfer von Menschenhandel wurde vom Gesetzgeber der § 25 Abs. 4a AufenthG geschaffen. Der Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes ist auf Drittstaatsangehörige beschränkt. § 25 Abs. 4 AufenthG setzt dabei die Opferschutzrichtlinie der Europäischen Union um.²¹² Dabei kann es zu einer Erteilung eines Aufenthaltstitels kommen, wenn man Opfer von Straftaten gem. §§ 232, 233 und 233a StGB geworden ist. Diese Erteilung stellt eine Abweichung von § 11 Abs. 1 AufenthG dar. Die Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels ist an bestimmte Kriterien gebunden. Der Aufenthalt des

²⁰⁹ *Kindhäuser* (Fn. 197), § 236 StGB Rdn. 3.

²¹⁰ *Fischer* (Fn. 187), § 236 Rdn. 16.

²¹¹ *Kindhäuser* (Fn. 197), § 236 StGB Rdn. 5.

²¹² RL 2004/81/EG vom 29.04.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

Opfers in Deutschland muss den Zweck haben, Angaben zu dem Strafverfahren machen zu können, ohne die Erforschung des Sachverhaltes nur schwer möglich wäre (§ 25 Abs. 4a Nr. 1 AufenthG).²¹³ Eine weitere Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels ist, dass das Opfer keine Verbindung mehr zu den Beschuldigten haben darf (§ 25 Abs. 4a Nr. 2 AufenthG). Schließlich muss das Opfer auch bereit sein, seine Aussagen als Zeuge im Strafverfahren zu machen (§ 25 Abs. 4a Nr. 3 AufenthG). Die zuständigen Behörden haben bei der Erteilung dieses Aufenthaltstitels ihr Ermessen pflichtgemäß auszuüben.²¹⁴ Ein Anspruch auf den Aufenthaltstitel besteht für das Opfer somit nicht. Für die Dauer des Aufenthaltstitels sind in der Regel sechs Monate vorgesehen, die bei Bedarf verlängert werden können.²¹⁵ Aus einem Umkehrschluss zu Art. 3 Satz 2 der RL 2004/81 EG ergibt sich, dass die Opferschutzrichtlinie sich grundsätzlich auf volljährige Personen bezieht. Sie kann danach aber ausdrücklich durch die Mitgliedstaaten auf Minderjährige ausgeweitet werden. Dies erscheint auch sinnvoll, da zumeist Minderjährige und dabei besonders Frauen, Opfer von Menschenhandel werden. Der deutsche Gesetzgeber sieht keine Altersgrenze vor, was also auch die Erteilung des Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 4a AufenthG für Minderjährige ermöglicht.²¹⁶

²¹³ Dazu *Huber/ Göbel-Zimmermann*, Ausländer- und Asylrecht, 2. Auflage, 2008, Rdn. 537.

²¹⁴ *Fränkel* in Hofmann/Hoffmann (Hrsg.), Ausländerrecht-Handkommentar, 1. Auflage, 2008, § 25 AufenthG Rdn. 54.

²¹⁵ *Fränkel* (Fn. 214), § 25 AufenthG Rdn 54..

²¹⁶ *Storr*, in Storr/Wenger/Eberle/Albrecht/Harms (Hrsg.), §§ 21-26 AufenthG – Kommentar, 2008, § 25, Rdn. 20 ff.

2. Waffenhandel

a) Außenwirtschaftsgesetz

Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) regelt den Verkehr von Wirtschaftsgütern mit dem Ausland. Unter Wirtschaftsgütern werden Devisen, Dienstleistungen, Waren und Kapital verstanden. Ergänzt wird das AWG durch die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) und die Ausfuhrliste (AL). Da die EU den Binnenmarkt supranational regelt, ist das Außenwirtschaftsgesetz nahezu unanwendbar geworden. Eine Ausnahme stellen die Genehmigungsvorbehalte für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waffen, Dual-Use Gütern, Munition und deren Produktionsunterlagen dar. Hierbei werden die durch das AWG betroffenen Rüstungsgüter als „sonstige Rüstungsgüter“ bezeichnet (vgl. Kriegswaffenkontrollgesetz). Die Kontrolle des außenwirtschaftlichen Handels mit Rüstungsgütern wird auf Grund des übergeordneten Gemeinwohlinteresses und zum Zwecke des Staatsschutzes durchgeführt.²¹⁷ Welche der genannten Waren genehmigungspflichtig sind, ist der Ausfuhrliste zu entnehmen, die sich im Anhang des AWG befindet. Verstöße sind durch die nebenstrafrechtliche Norm des § 34 AWG unter Strafe gestellt. Alle Handlungen, die auf die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Rüstungsgütern in der Bundesrepublik Deutschland abzielen und gegen die Genehmigungspflichten verstoßen, sind dem illegalen Waffenhandel oder zumindest dessen Förderung, zuzuordnen. Die Regelung, welche den Export von Rüstungsgütern beschränkt, ist § 7 AWG. Die dazugehörigen Vorschriften der §§ 5 ff. AWV verweisen für die Genehmigungspflichten auf die Ausfuhrliste, welche durch die Teilnehmerstaaten des Wassenaar Übereinkommens erarbeitet wurde und weiterentwickelt wird.²¹⁸

²¹⁷ *Diemer* in Erbs/Kohlhaas (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze Band 1, Ergänzungslieferung 176, Stand Juli 2009, A 127 Rdn. 4, 7.

²¹⁸ *Weith/Wegner/Ehrlich*, Grundzüge der Exportkontrolle, 2006, D Rdn. 1, 7.

b) Kriegswaffenkontrollgesetz

Waffen, die dem Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) unterliegen, werden als Kriegswaffen bezeichnet. Sie sind in der Kriegswaffenliste (KWL) aufgeführt. Diese decken einen Teilbereich der Rüstungsgüter allgemeiner Art ab. Leichtwaffen, also Waffen, die von zwei oder mehreren Personen transportiert und bedient werden können, werden sowohl von der AL als auch der KWL erfasst und sind somit den Kriegswaffen zuzuordnen. Kleinwaffen, d.h. Waffen, die von einer Person getragen werden können, unterliegen nur dem KWKG, wenn es sich um militärisch spezifische Waffen handelt.²¹⁹ Dies ist aber eine rein deutsche Sichtweise. Im internationalen Kontext sind durch Definitionen der Vereinten Nationen auch Sport-, Hieb- und Stoßwaffen erfasst.²²⁰ Waffen, wie Revolver, Pistolen und bestimmte Gewehre finden sowohl im staatlichen Bereich (Polizei und Bundeswehr) als auch in zivilen Bereichen (Selbstverteidigungs-, Sport- oder Jagdwaffen) ihre Anwendung. Dabei handelt es sich um sogenannte Dual-Use Güter, für deren Zuordnung zur maßgeblichen Ausfuhrbestimmung die konkrete Endverwendung entscheidend ist. Eine Unterteilung von sonstigen Rüstungsgütern und Kriegswaffen ist notwendig, da die militärische verwendeten Komponenten²²¹ bei Waffen, Baugruppen und Einzelteilen der besonderen Kontrolle unterliegen. Dies ist bei der Anwendung für das AWG äußerst unpraktikabel.²²² Entsprechend zum AWG sind auch im KWKG Verstöße gegen die Genehmigungspflichten dem Waffenhandel zuzuordnen.

²¹⁹ Darunter fallen Maschinengewehre, Maschinenpistolen und vollautomatische Gewehre.

²²⁰ *Weith/Wegner/Ehrlich* (Fn. 218), D Rdn 36 f.

²²¹ Beispiele hierfür sind laufender Meter Zeltplane, ein Funkgerät, eine Warnleuchte.

²²² *Weith/Wegner/Ehrlich* (Fn. 218), D Rdn. 4.

c) Waffengesetz

Der Anwendungsbereich des Waffengesetzes (WaffG) ist auf die Waffen im Sinne von § 1 Abs. 2 WaffG in Verbindung mit der in Anlage 1 zu diesem Gesetz aufgezählten Gegenständen begrenzt. Waffen, die als Kriegswaffen gelten, unterfallen nicht dem Waffengesetz, sondern dem KWKG. Was unter dem Begriff „Handel mit Waffen“ zu verstehen ist, ist in Anlage 1 Abschnitt 2 Nr. 9 zum WaffG definiert. Hierzu ist eine Waffenhandelserlaubnis gem. § 21 S. 1 WaffG erforderlich.²²³ Wird der Handel ohne die vorliegende Erlaubnis betrieben, ist dies illegaler Waffenhandel. Den illegalen Handeln mit Waffen im Inland sanktionieren die nebenstrafrechtlichen Vorschriften der §§ 51 ff. WaffG.

VI. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei

Die Bundespolizei als Sonderpolizei des Bundes kann unter verschiedenen Aspekten ihrer Tätigkeit in Kontakt mit der Thematik Menschen- und Waffenhandel kommen. Wahrscheinlich ist dies etwa bei der Kontrolle des grenznahen Raums. Die Aufgabe für den Grenzschutz besitzt die Bundespolizei gemäß § 2 BPolG. Die Aufgabe des Grenzschutzes im dreißig Kilometerbereich, ist wie von § 2 Abs. 2 Nr. 3 BPolG vorgesehen, ist auf diesen Bereich begrenzt. Sie beinhaltet auch die Kontrolle des grenzüberschreitenden Luftverkehrs, für die die Bundespolizei auch zuständig ist.²²⁴ Für die Bekämpfung des Menschenhandels ist es damit unabdingbar, Kontrollen in diesem Be-

²²³ *Rutkowski* in Erbs/Kohlhaas (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze-Lexikon, 30. Ergänzungslieferung, 01.01.2007, Rdn. 885.

²²⁴ *Heesen*, in Heesen/Hönle/Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 4. Auflage, 2002, § 2 Rdn. 50.

reich durchzuführen. Ohne diese Kontrollen lassen sich kaum Erkenntnisse sammeln, die auf einen Handel mit Menschen hindeuten könnten. Auch für ein Vorgehen gegen den Waffenhandel sind solche Kontrollen erforderlich. Ein weiteres Mittel der Bundespolizei zur Bekämpfung der angesprochenen Delikte ist die Fahndung. Unter Fahndung versteht man die „polizeiliche Suche nach Personen oder Sachen aus präventiven oder repressiven Gründen“.²²⁵ Hier ist § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 lit. b BPolG einschlägig. Die Fahndung kann sowohl in der Sach- als auch in der Personenfahndung bestehen. Bei der Personenfahndung gibt es die Besonderheit der polizeilichen Beobachtung (PB).²²⁶ Hierdurch können Ein- und Ausreisebewegungen dokumentiert werden, die möglicherweise entscheidend sind, um einen Modus Operandi heraus zu filtern oder die Häufigkeit von Aktivitäten im Grenzbereich aufzuzeigen. Die elektronischen Datenbanken, wie zum Beispiel INPOL, Zolldatenbanken, das Schengener Informationssystem oder die Datenbank TECS von Europol dienen als unterstützende Hilfsmittel, die für die grenzpolizeiliche Arbeit zur Verfügung stehen. Solche Hilfsmittel ermöglichen schnelle Abfragen bei der Kontrolle von Personen und Sachen und dienen auch bei der Einstellung von nationalen Datensätzen anderen Behörden und Nationen, soweit sie die Zugriffsmöglichkeit besitzen. So profitiert die Bundespolizei auch von den Sicherheitsnetzwerken, welche über die Grenzen Deutschlands hinaus bestehen. Die Bundespolizei führt auch die Überwachung von Waffen, Sprengstoff und den dafür benötigten Technologien durch, die für die Ausfuhr aus der Bundesrepublik bestimmt sind. Dies regelt § 46 Abs. 4 Satz 2 AWG. Die weitere Überwachung der Waren, die für die Ein-, Aus- und Durchfuhr bestimmt sind, wird gem. § 46 Abs. 4 Satz 1 AWG durch die Zollbehörden

²²⁵ Heesen, in Heesen/Hönle/Peilert (Fn. 224), § 2 Rdn. 64.

²²⁶ Für die Bundespolizei ist die grenzpolizeiliche Beobachtung im präventiven Sinne für Schleusungsdelikte (§§ 96, 97 AufenthG) in § 31 BPolG geregelt. Zu dem Zweck der Repression dient der § 163e StPO; Heesen, in Heesen/Hönle/Peilert (Fn. 224), § 2 Rdn. 68.

durchgeführt. Damit obliegt der Bundespolizei die Überprüfung der Einhaltung der Genehmigungspflicht von Waffen, wenn diese außerhalb des Wirtschaftsgebietes der Bundesrepublik verbracht werden sollen.²²⁷ Ein Tätigwerden der Bundespolizei für die Zollbehörden regelt der § 67 BPolG. Ergänzend ist die Bundespolizei auch für die Strafverfolgung von Taten, die die illegale Ausfuhr von Waffen betreffen, zuständig. Dies geht aus § 12 Abs. 1 Nr. 4 BPolG hervor. Notwendig für die Strafverfolgung bei Verstößen gegen die Verbringungsverbote ist, dass die Bundespolizei auch mit der Aufgabe zur Überwachung der Verbringungsverbote betraut wurde. Dass diese Aufgabe durch die Bundespolizei wahrzunehmen ist, wurde mit § 46 Abs. 4 Satz 2 AWG deutlich gemacht. Für den Menschenhandel kann die Strafverfolgungskompetenz sich nur in Verbindung mit dem Aufenthaltsgesetz ergeben. Sie ergibt sich aus § 12 Abs. 1. Nr. 2 BPolG in Verbindung mit den Strafvorschriften §§ 96, 97 AufenthG. Hierbei ist entscheidend, dass auch der Menschenhandel gemäß der Definition der Vereinten Nationen betroffen ist. Das „normale“ Einschleusen entsprechend dem Willen des Geschleusten, der sogenannten Garantieschleusung, ist nicht dem Menschenhandel zuzuordnen. Vielmehr müsste es nach der Einreise zu einem einseitigen Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Opfer und dem Täter kommen. Möglich wären dabei u.a. das Verbringen in Bordelle, das Vermitteln von Scheinehen und das Beschäftigen als Haushaltshilfen. Sollten Straftaten außerhalb des räumlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereiches der Bundespolizei vorliegen, bleiben nur die Maßnahmen des Ersten Angriffes entsprechend dem § 163 Abs. 1 StPO und die Abgabe an die zuständige Strafverfolgungsbehörde.²²⁸ Auch auf internationaler Ebene ist die Bundespolizei im Kampf gegen den Menschen- und Waffenhandel tätig, indem sie sich an Einsätzen der europäischen Agentur FRONTEX, die für die Koordinierung der Kooperationseinsätze zum

²²⁷ Heesen, in Heesen/Hönle/Peilert (Fn. 224), § 2 Rdn. 128.

²²⁸ Gem. § 12 Abs. 3 S. 1 BPolG.

europäischen Grenzschutz verantwortlich ist, beteiligt.²²⁹ Während die Bekämpfung des Menschenhandels laut Erwägungsgrund 3 der Verordnung (EG) Nr. 863/2007²³⁰ als ausdrückliches Ziel von FRONTEX-Einsätzen aufgeführt ist, wird der Waffenhandel nicht explizit genannt. Da das grundlegende Ziel aber die Beseitigung jedweder Bedrohungen für die innere Sicherheit ist und sich illegaler Waffenhandel als eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellt, können auch dagegen gerichtete Maßnahmen als von der Verordnung angestrebt angesehen werden. Da es sich bei FRONTEX um eine europäische Agentur zum Schutz der europäischen Außengrenzen handelt, deren Grundlage Verordnungen der EG sind, ist ihr Tätigkeitsbereich auf Europa begrenzt.

VII. Resümee

Die Vereinten Nationen sind bestrebt, sich dem globalen Kampf für die Menschenrechte energisch zu stellen. Eine Folge dieser Bestrebungen ist die fast unüberschaubare Masse an Resolutionen und Empfehlungen, die sich mit der Bekämpfung der Kriminalität und so auch mit der Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels beschäftigen. Wie in dieser Arbeit angesprochen, sind die Palermo-Konvention und ihre Zusatzprotokolle die bekanntesten Handlungen der Vereinten Nationen in diesem Bereich. Aber auch die zahlreichen weiteren Programme, wie die Globale Initiative zum Kampf gegen den Menschen-

²²⁹ http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/ (Abrufdatum: 28.12.2007).

²³⁰ Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten.

handel oder die Arbeit an einem Arms Trade Treaty, welche nunmehr 2012 in Kraft treten soll, lassen deutlich den internationalen Handlungswillen erkennen. Bei Betrachtung des Arms Trade Treaty im Vergleich zu dem Wassenaar Übereinkommen ist deutlich geworden, dass die Ziele ähnlich formuliert sind. Bei dem Wassenaar Übereinkommen handelt es sich aber um einen multilateralen Vertrag, der nicht auf einen Vorschlag oder eine Resolution der Vereinten Nationen zurückgeht. Da aber beide Abkommen auf die Kontrolle des Exportes von Waffen abzielen, muss man sich Gedanken machen, ob die Doppelkontrolle durch die verschiedenen nationalen Einrichtungen dann auch noch effektiv geleistet werden kann oder ob es nicht besser wäre, das bestehende Wassenaar Abkommen in ein Programm der Vereinten Nationen einzugliedern und dieses weiter zu entwickeln. Hinzu kommt, dass, bei fehlender rechtlicher Bindung, die Staatengemeinschaft auf das Engagement der Einzelstaaten angewiesen ist. Dabei werden Nationen, deren Rechtstaatlichkeit kaum ausgeprägt ist, oder Staaten, die keine Mittel für den Kampf gegen den Menschen- und Waffenhandel haben, starke Hilfe benötigen. Diese muss in finanzieller, technischer und strategischer Hinsicht erfolgen. In diesen Punkten gilt es zu verdeutlichen, dass man den Kampf gegen das Verbrechen gemeinschaftlich angehen muss und will. Die einflussreichen Mitglieder der Vereinten Nationen müssen ihre Bereitschaft signalisieren und unterentwickelte Länder in deren Kampf unterstützen. Ansonsten werden die Länder mit den größten Problemfeldern in den Bereichen Menschen- und Waffenhandel ihre Bereitschaft zurückfahren oder sogar einstellen. Dabei kann auch die vermehrte Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen hilfreich sein. Sie können mit ihrem hohen Potential im Bereich Informationsbeschaffung und -weitergabe auch zu einer Entlastung für die Mitgliedstaaten führen. Schon heute dienen sie mit der Erstellung von Einschätzungen und Berichten den Staaten und den Vereinten Nationen als ein nützlicher Lieferant von Daten. In dieser Rolle allein erschöpft sich die Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen aber nicht. Sie wünschen sich eine

stärkere Einbindung in operative Maßnahmen. Eine engere Kooperation wäre sicher sinnvoll, müsste aber auf den Opferschutz und die Prävention beschränkt bleiben, da die Strafverfolgung Aufgabe des Staates ist. Schließlich besitzt er das Gewaltmonopol.

Als weiteren Punkt um Doppelungen von Maßnahmen und somit auch eine doppelte Belastung der Mitgliedstaaten zu vermeiden, bedarf es einer ständigen Koordinierung und Kommunikation zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Deshalb arbeiten die Verbrechensbekämpfungsorgane beider Institutionen, das United Nations Office on Drugs and Crime und Europol auf Grund eines Kooperationsvertrages zusammen. Nur mit einer grenzübergreifenden gut strukturierten, aber flexiblen Strafverfolgung besteht die Chance gegen die wandlungsfähigen und globalen kriminellen Organisationen vorzugehen. Hierzu zählt auch der Austausch über die verschiedenen Modi Operandi, die bei der Begehung von Straftaten in den Bereichen Menschen- und Waffenhandel aufgetreten sind. Ferner muss eine gegenseitige Information darüber erfolgen, welche Maßnahmen sowohl effektiv als auch ineffektiv bei der Bekämpfung waren. Mit diesen Mitteln entwickeln sich auch die nationalen Strafverfolgungsbehörden weiter und profitieren gegenseitig vom Austausch der jeweiligen Erfahrungen. Ein wünschenswerter Ansatzpunkt für die weltweite Bekämpfung des Menschen- und Waffenhandels wäre, dass die Vereinten Nationen eine Zusammenarbeit mit den Gemeinschaften der anderen Kontinente, vergleichbar zu der Arbeit mit der Europäischen Union, vorantreiben. Denn oft kommen die Opfer des Menschenhandels nicht aus Europa oder sind die bewaffneten Krisenherde außerhalb Europas gelagert. Afrika ist der Kontinent mit den meisten bewaffneten Konflikten und Asien hat auf Grund der hohen Bevölkerungsanzahl und verbreiteter Armut ein überdurchschnittliches Aufkommen an Opfern für den Menschenhandel. Gerade dort ist eine präventive Bekämpfung vor Ort ratsam, weil man in Europa oft nur die Folgen der mangelnden Bekämpfung spürt und dann nur noch repres-

siv tätig werden kann. Europa ist ein häufiges Ziel, insbesondere in dem Bereich Menschenhandel, da durch die Händler mit einem hohen Lebensstandard, mit gutbezahlter Arbeit oder Aussicht auf ein besseres Leben gelockt wird. Dabei sind die osteuropäischen Staaten immer noch eine Ressource der Menschenhändler, denen es durch den Beitritt von Rumänien, Bulgarien und Polen erleichtert wurde in west- und nordeuropäische Länder zu gelangen. Deshalb ist bei der Bundespolizei und den anderen grenzpolizeilichen Behörden der Mitgliedstaaten die Förderung der fahndungspolizeilichen Komponente eine wesentlichen Voraussetzung, um Herr der Lage zu werden. Die Bundespolizei setzt ihre eigene Wertigkeit als Fahndungspolizei sehr hoch an, aber die Maßnahmen in diesem Bereich haben gezeigt, dass es schwierig ist, Merkmale des Menschenhandels zu erkennen und aufzudecken. Auch zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels innerhalb Deutschlands bleibt bislang nur die Möglichkeit, die Kontrollen in den 30 Kilometergrenzbereichen zu erhöhen. Eine lückenlose Kontrolle ist keinesfalls möglich. Um diesen notwendigen Aufwand betreiben zu können, ist es erforderlich, eine weitere Aufstockung des Personals bei der Bundespolizei ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Sechster Abschnitt

Das Engagement der Vereinten Nationen im Bereich der Korruptionsbekämpfung

Nora Einicke

Gliederung

Abstract

- I. Einführung
- II. Grundlegendes zur Korruption
 - 1. Definition der Korruption
 - 2. Korruptionsgefährdete Bereiche
 - 3. Erscheinungsformen der Korruption
 - 4. Ursachen der Korruption
- III. Korruptionsbekämpfung durch die Vereinten Nationen
 - 1. Organisation der Korruptionsbekämpfung
 - 2. Instrumente der Vereinten Nationen zur Korruptionsbekämpfung
 - a) United Nations Convention against Corruption (UNCAC)
 - b) Stolen Assets Recovery Initiative
 - c) Programme, Protokolle, Berichte
 - d) Antikorruptionstag
- IV. Korruptionsbekämpfung anderer Institutionen
 - 1. Internationale Organisationen und Behörden

- a) Europol
 - b) OECD
 - c) OLAF
 - d) GRECO
- 2. Transparency International
- 3. Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption
- V. Korruptionsbekämpfung in Deutschland
 - 1. Straftatbestände
 - 2. Richtlinien, Erlasse, Rundschreiben
 - 3. Antikorruptionsgesetze auf Ebene der Bundesländer
 - 4. Korruptionsbekämpfung in der Bundespolizei
- VI. Vereinbarkeit des deutschen Engagements mit der UNCAC
- VII. Aktuelle Herausforderungen der Vereinten Nationen bei der Korruptionsbekämpfung
- VIII. Resümee

Abstract

Korruption ist ein Kriminalitäts- und Gesellschaftsphänomen, dessen charakteristisches Merkmal die Heimlichkeit der Tatbegehung ist. Sie kann sowohl nationale als auch internationale Auswirkungen haben. Die Erforderlichkeit einer einheitlichen Korruptionsbekämpfung ist somit unausweichlich. Einen umfassenden Schritt hierzu haben die Vereinten Nationen mit der United Nations Convention against Corruption gemacht. Durch diese Konvention sollen gleiche Standards zur Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen geschaffen werden, was

zu einer international verbesserten Zusammenarbeit im Kampf gegen die Korruption führen kann. Die United Nations Convention against Corruption stellt eine richtungsweisende Grundlage zur Bekämpfung der Korruption dar. Sie führt allerdings nur dann zum Ziel, wenn sich alle Länder initiativ und zielführend an der Umsetzung der Konvention beteiligen.

I. Einführung

Korruption ist ein allgegenwärtiges Phänomen und zieht sich durch die ganze Gesellschaft. Neben den öffentlichen Unternehmen und dem Staat sind jüngst Korruptionsfälle im Sport¹ aufgetaucht.

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat der wesentliche Elemente - wie die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung - beinhaltet. Durch Korruption werden diese Elemente untergraben und das Vertrauen der Bürger in den Staat und öffentliche (wirtschaftliche) Unternehmen geschädigt.² Das Fehlverhalten, welches Korruption darstellt, ist seit „Jahrtausenden in verschiedenen politischen Systemen in mehr oder weniger starker Ausprägung und unterschiedlichen Erscheinungsformen aufgetreten“³.

Doch neben den nationalen Auswirkungen ist Korruption durch die Vernetzungen der kriminellen Strukturen auch ein internationales

¹ Ludwig/Röbel/Schmitt/Wulzinger, Comeback der Zockerbande, in: Der Spiegel Nr. 48 vom 23.11.2009, S. 174.

² Stierle, Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen, 2006, S. 22.

³ Krueger, Korruption in der Wirtschaft, in: Brenneisen/Hahn (Hrsg.), Korruption - Ansätze zur präventiven und repressiven Bekämpfung korruptiver Strukturen, 2006, S. 119.

Problem. Die Verhinderung und Bekämpfung muss somit neben nationalen Bekämpfungsansätzen durch internationale Zusammenarbeit unterbunden werden. Möglichkeit hierfür bieten die Vereinten Nationen, die durch das Inkrafttreten der *United Nations Convention against Corruption*⁴ am 14. Dezember 2005 ein internationales Rechtsinstrument zur Korruptionsbekämpfung geschaffen hat.

In dieser Arbeit werden Unternehmungen der Vereinten Nationen zur Korruptionsbekämpfung (Kapitel 2) dargestellt und auf ihre Anwendbarkeit für Deutschland untersucht (Kapitel 5). Zudem werden exemplarisch andere internationale Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung verdeutlicht (Kapitel 6). Die Zielsetzung dieser Arbeit ist es, einen Überblick über die Mittel zur Korruptionsbekämpfung der Vereinten Nationen und dessen Umsetzung in Deutschland zu schaffen. Vorab bedarf es allerdings einer allgemeinen Erläuterung zum Begriff der Korruption (Kapitel 1).

II. Grundlegendes zur Korruption

1. Definition der Korruption

Schlägt man das Wort Korruption in einem Wörterbuch nach, dann steht es der Wortbedeutung nach für Sittenverfall und Sittenverderbnis oder Bestechung und Bestechlichkeit.⁵ Vom lateinischen Begriff *corrumpere* abgeleitet bedeutet es: vernichten, zugrunde richten, sittlich verderben, entehren, verführen oder bestechen.⁶ Das bekannte Nachschlagewerk *Brockhaus* beschreibt es als moralisch verwerfli-

⁴ Resolution 58/4 vom 31.10.2003.

⁵ *Wermke/Klosa/Kunkel-Razum/Scholze-Stubenrecht* (Hrsg.), DUDEN –Die Deutsche Rechtsschreibung, 2000, Stichwort „Korruption“, S. 571.

⁶ *Pertsch/Lange-Kowal*, Langenscheidts Schulwörterbuch Lateinisch, 27. Auflage, 1999, Stichwort „corrumpio“.

ches, auf persönlichen Gewinn gerichtetes Handeln, das je nach Verbreitung und Duldung das gesellschaftliche Leben bestimmt und einen moralischen Verfall bewirkt.⁷ Zudem ist Korruption „ein Fehlverhalten, das über Jahrhunderte in verschiedenen politischen Systemen mehr oder weniger stark ausgeprägt in unterschiedlichen Erscheinungsformen zu verzeichnen ist“⁸. Korruption ist somit ein „Sammelbegriff für eine Vielzahl von Verhaltensweisen“⁹.

Der Begriff der Korruption wird jedoch nicht nur aus sprachwissenschaftlicher, sondern insbesondere auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht definiert.¹⁰ „Korruption ist materiell, kollusives Agieren von Tätern besonderer Macht und Machtnichtträgern zu beidseitig besonderen Vorteilen, dass die Voraussetzungen optimaler Leistung leistungspflichtiger Systeme an die Gesellschaft deoptimiert“¹¹ wie *Bottke* es formuliert. Das Bundeskriminalamt geht von folgender Definition aus: "Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats, zugunsten eines Anderen, auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des

⁷ F.A. Brockhaus GmbH, Der Brockhaus, 12. Auflage 2006, Stichwort „Korruption“, S. 490.

⁸ Bundesministerium der Inneren, Texte zur Korruptionsprävention, 2006, S. 4.

⁹ *Völkel*, Korruptionsdelikte, in: *Völkel/Stark/Chwoyka* (Hrsg.), Korruption im öffentlichen Dienst - Delikte - Prävention - Strafverfolgung, 2007, S. 9 (13).

¹⁰ Ausführungen zum Begriff der Korruption vgl. *Bannenberg*, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, S. 11 f.; *Dölling*, Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung, 2007, S. 2 f.; *Mölders*, Bestechung und Bestechlichkeit im internationalen geschäftlichen Verkehr – Zur Anwendbarkeit des § 299 StGB auf Sachverhalte mit Auslandsbezug, in: *Maiwald* (Hrsg.), Schriften zum Strafrecht und Strafprozessrecht, 2009, S. 17 f.

¹¹ Zitiert nach: *Völkel/Stark/Chwoyka*, Korruption im öffentlichen Dienst – Delikte – Prävention – Strafverfolgung, 2007, S. 13.

Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen“.¹²

Die wesentlichen Merkmale, die korruptes Verhalten kennzeichnen, sind dabei erstens das Ausnutzen einer Machtposition, zweitens die Beteiligung mehrerer Personen und drittens die Erlangung eines Vorteils beider beteiligter Seiten.¹³ Beteiligt sind demnach mindestens zwei Personen, die entweder in der Rolle als Nehmer oder Geber fungieren. Es entsteht ein Beziehungsverhältnis, bei dem der Nehmer einen Vorteil gewährt und der Geber eine Leistung erbringt.¹⁴

Dies sind jedoch nur erste Anhaltspunkte, um korruptes Verhalten zu erkennen. Denn Korruption ist kein „juristischer Fachbegriff und kommt im Strafgesetzbuch nicht vor“¹⁵, ebenfalls nicht in der Strafprozessordnung oder in Nebengesetzen. Vielmehr versteht man im Strafgesetzbuch unter Korruption die Amtsdelikte nach §§ 331- 335 StGB (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung, Bestechung, Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung), die Wettbewerbsdelikte nach §§ 288, 299, 300 StGB (Wettbewerbsbeschränkende Absprache, Bestechlichkeit und Bestechung im gesellschaftlichen Verkehr) sowie die Wählerbestechung nach § 108b StGB und die Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB.

Neben diesen Delikten lassen sich jedoch andere Straftaten aufzählen, die mit korrupten Handlungen einhergehen können. Dies sind zum Beispiel die Unterschlagung nach § 246 StGB, die Geldwäsche nach § 261 StGB und der Betrug nach § 263 StGB. Aus der Fülle der Handlungen, die zu der Korruption beitragen, entsteht eine weitere Heraus-

¹² Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2007, S. 4.

¹³ *Ostendorf*, Korruption – ein Kavaliersdelikt? Ausmaß, Ursachen, strafrechtliche Verfolgung, Prävention, in: Brenneisen/ Hahn (Hrsg.), Korruption – Ansätze zur präventiven und repressiven Bekämpfung korruptiver Strukturen, 2008, S. 44 (45).

¹⁴ *Pritzl*, Der Begriff Korruption, IPA aktuell, 2/2002, S. 4 (6).

¹⁵ *Stierle* (Fn. 2), S.19.

forderung: die Korruption im Vorhinein zu erkennen und zu unterbinden.¹⁶ Dadurch wird die Korruption auf Grund der geringen Aufdeckungsrate beziehungsweise der hohen Dunkelziffer¹⁷ auch als sogenanntes Heimlichkeitsdelikt¹⁸ benannt.

Inwiefern die Einführung einer anerkannten Legaldefinition erforderlich ist oder zu der Bekämpfung der Korruption beitragen würde, ist schwer zu bewerten. Fest steht, dass eine enge Definition auf Grund der Ausmaße der Korruption im Bezug auf die individuellen Handlungen, die mit den Korruptionsdelikten einhergehen, kaum möglich ist.

2. Korruptionsgefährdete Bereiche

So vielfältig die Handlungen von korruptem Verhalten sind, so zahlreich sind sie auch vertreten. Das Strafgesetzbuch nennt erste korruptionsgefährdete Bereiche: der öffentliche Dienst, der gesellschaftliche Verkehr und die Politik.¹⁹ Dies ist eine grobe Einteilung, die weitere Zweige in sich birgt. Öffentlichen Verwaltung, Gesellschaft und Politik sind mit weiteren Akteuren versetzt. Die Verwaltung vergibt Aufträge an private Unternehmen, in der Wirtschaft werden Gelder unterschlagen und in der Politik werden Nebentätigkeiten ausgeübt, die nicht unabhängig von dem Mandat sind. So ist Korruption schon fast alltäglich und wird als Kavaliersdelikt wahrgenommen.²⁰ Dahingehend ist festzustellen, dass einigen Menschen hinsichtlich korrupter

¹⁶ *Lindner*, Korruption – Informationsgewinnung durch die Polizei, in: DPolBl 5/2006, S. 16.

¹⁷ *Zamaitat*, Korruptionsforschung aus kriminologischer und strafrechtlicher Sicht, in: Dolota, Kampf gegen Korruption – Mit wissenschaftlichen Methoden gegen die Schattenwelt, in: Kriminalistik 2007, S. 246 (249).

¹⁸ *Dolota*, Korruptionsprävention – Unverzichtbare Maßnahme, DPolBl 5/2006, S. 27.

¹⁹ *Ostendorf* (Fn. 13), S. 46.

²⁰ *Ostendorf* (Fn. 13), S. 63.

Handlungen das „Unrechtsbewusstsein“²¹ fehlt und sie gar nicht wissen, dass sie korrupt handeln. Daraus ergibt sich, dass Korruption in vielen Gebieten vertreten sein kann, in denen Menschen agieren. Beispielhaft ist hierfür die Medizin zu nennen: Vertreter der Pharmaindustrie überlassen einem Arzt für seine Praxis Software, die automatisch auf andere Firmen weiterleitet, die pharmazeutische Produkte anbieten und viel zu teuer sind.²² Der Vertreter verkauft seine Produkte und „hilft“ nebenbei einer anderen Firma, von der er zusätzlich bezahlt wird. Ein weiteres Anwendungsbeispiel ist der Sport: Spieler, Schiedsrichter, Trainer und weitere Funktionäre im Bereich des Fußballs werden bestochen, um Spielen einem bestimmten Verlauf und vor allem Ende zu geben, damit entsprechende Gewinne durch den „richtigen“ Tipp bei Sportwetten erzielt werden.²³

Vorreiter korrupter Handlungen sind u.a. im Bau- und Dienstleistungsgewerbe, in Kommunalbehörden und im Gesundheitswesen vertreten.²⁴ Der Hauptteil von festgestellten korrupten Handlungen liegt jedoch in der öffentlichen Verwaltung.²⁵ Folglich ergibt sich, dass die öffentliche Verwaltung am meisten von Korruption befallen ist.

²¹ , Korruption aus ethischer Sicht - Bedeutung für eine Berufsethik der Polizei, Polizeispiegel, 2000, S. 15.

²² *Gaßner*, Korruption im Gesundheitswesen, in: Arnim (Hrsg.), Korruption und Korruptionsbekämpfung – Beiträge auf der 8. Speyerer Demokratietagung vom 27. und 28. Oktober 2005 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2006, S. 59 (65).

²³ *Ludwig/Röbel/Schmitt/Wulzinger*, Comeback der Zockerbande, Der Spiegel Nr. 48 vom 23.11.2009, S. 174.

²⁴ Bundeskriminalamt, Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland, 2007, S. 12.

²⁵ Bundeskriminalamt (Fn. 24), S. 8.

3. Erscheinungsformen der Korruption

Unterschieden wird bei korrupten Handlungen zwischen situativer, struktureller und systematischer Korruption.²⁶

Die *situative Korruption*²⁷ entsteht aus dem Augenblick heraus. Ein Beispiel hierfür ist die Allgemeine Verkehrskontrolle, bei der mit den Fahrzeugpapieren Geld überreicht wird, um keinen Atemalkoholtest machen zu müssen.²⁸ Die Beteiligten dieses Geschehens nehmen dieses als Ausnahme wahr und sind einander meist nicht bekannt.²⁹

Die *strukturelle Korruption* zeichnet sich durch ihre Planung aus.³⁰ Hierbei sind sich die Beteiligten bekannt und üben Korruptionshandlungen in häufigerer Form aus. Ebenfalls bleibt zu beachten, dass im Gegensatz zur situativen Korruption die Handlungen im Vorhinein abgesprochen und geplant werden.³¹

Systematische Korruption ist eine Steigerung der strukturellen Korruption, da sie sich international erstreckt und sich politischer Mechanismen bedient.³²

4. Ursachen der Korruption

Ursachen von Korruption sind zum einen das bereits angesprochene fehlende Unrechtsbewusstsein und zum anderen das Ausnutzen einer Machtposition, welches durch unzureichende Kontrollen ermöglicht

²⁶ Leyendecker, Das ABC der Korruption und ihre Verhinderung, in: Die Korruptionsfälle – Wie unser Land im Filz versinkt, 3. Auflage August 2003, S. 281.

²⁷ Bannenberg/Schaupensteiner, Korruption in Deutschland – Portrait einer Wachstumsbranche, 2004, S. 31.

²⁸ Ostendorf (Fn. 13), S. 63.

²⁹ Bannenberg (Fn. 27), S. 97.

³⁰ Völkel (Fn. 9), S. 18.

³¹ Stierle (Fn. 2), S. 58.

³² Ostendorf (Fn. 13), S. 63.

wird.³³ Zudem ist die „Heimlichkeit der Korruption“³⁴, charakteristisches Merkmal und Motivation, korrupte Handlungen zu wiederholen. Denn Korruption wird nicht gleich wahrgenommen, da sie meist keinem Dritten schadet, sondern der Allgemeinheit.³⁵ Wenn die Täter keine Gefahr befürchten, üben sie ihre Handlungen weiter aus.

III. Korruptionsbekämpfung durch die Vereinten Nationen

1. Organisation der Korruptionsbekämpfung

Die Korruptionsbekämpfungsorganisation der Vereinten Nationen ist das Büro der Vereinten Nationen für Drogenbekämpfung und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC). Dieses wurde am 1. November 1997 gegründet und umfasst ungefähr 500 Mitarbeiter, verteilt auf 20 Außendienstbüros und Verbindungsbüros in New York, Brüssel und Wien.³⁶ Die UNODC hat die Drogenkontrolle und die Verbrechensbekämpfung zur Aufgabe.³⁷ Die Drogenkontrolle beinhaltet die Aufklärung der Gefahren

³³ *Schaupensteiner*, Globale Korruptions-Konjunktur, dnp 03/ 2002, S. 3 (5).

³⁴ *Schaupensteiner*, Wachstumsbranche Korruption „10 Gebote der Korruptionsbekämpfung“ Forderungen an Gesetzgeber und Verwaltung, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Wirtschaftskriminalität und Korruption – Vorträge anlässlich der Herbsttagung des Bundeskriminalamtes vom 19. bis. 21 November 2002, 2003, S. 73 (91).

³⁵ *Lindner* (Fn. 16), S. 16.

³⁶ Internetpräsentation des UNODC auf der Seite des Büros der Vereinten Nationen in Wien; abrufbar unter: <http://www.unvienna.org/unov/de/unodc.html> (Abrufdatum: 23.07.2009).

³⁷ Internetpräsentation des UNODC auf der Seite der Deutschen VN – Vertretung in Wien, „UNODC – Büro der Vereinten Nationen für Suchtstoffe und Verbrechensbekämpfung – United Nations Office on Drugs and Crime“,

des Drogenmissbrauchs sowie die Unterbindung des illegalen Handels mit Drogen und die internationale Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Kriminalitätsfeldes.³⁸ Die Verbrechensbekämpfung schließt die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität³⁹ und die Korruptionsbekämpfung ein. Eine weitere Aufgabe des UNODC ist die Unterstützung von Staaten bei der Ratifizierung und Umsetzung von Konventionen. Insbesondere sind dafür die Außendienstbüros zuständig, die in Zusammenarbeit mit den Staaten und internationalen Organisationen Programme entwickeln, die dem jeweiligen Staat angepasst sind.⁴⁰

Leiter des UNODC ist *Antonio Maria Costa* (Italien) in der Funktion als Exekutivdirektor, zugleich ist er der Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Wien (United Nations Office in Vienna – UNOV). Dem Exekutivdirektor untergeordnet sind vier Direktoren, die je eine Abteilung leiten. Diese Abteilungen sind die Abteilung für operative Aufgaben, für Vertragsangelegenheiten, für Politikanalysen und Öffentlichkeitsarbeit und die Verwaltungsabteilung.

Die Abteilung für operative Aufgaben (Division for Operations) setzt sich aus den einzelnen Außendienstbüros zusammen. Für die Umsetzung von Konventionen und die damit verbundene rechtliche Anpassung eines Staates ist die Abteilung für Vertragsangelegenheiten (Division for Treaty Affairs) zuständig. Ihr unterstellt sind die Arbeitsbereiche für Terrorismusprävention, für Rechtshilfe und das „Sekretariat

http://www.wienio.diplo.de/Vertretung/wienio/de/02/UNODC/text__UNODC.html (Abrufdatum: 23.07.2009).

³⁸ Für nähere Ausführungen siehe: *Scholz* „Der Kampf der Vereinten Nationen gegen internationale Betäubungsmittelkriminalität“ (in diesem Band).

³⁹ Für nähere Ausführungen siehe: *Jonkhans* „Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität“ (in diesem Band).

⁴⁰ Internetpräsentation des UNODC auf der Seite des Büros der Vereinten Nationen in Wien, <http://www.unvienna.org/unov/de/unodc.html> (Abrufdatum: 23.07.2009).

des Internationalen Suchtstoff-Kontrollamts“.⁴¹ Des Weiteren ist die Abteilung für Politikanalysen und Öffentlichkeitsarbeit (Division for Policy Analysis and Public Affairs) damit beauftragt, die Effektivität von Programmen zu überprüfen und gegebenenfalls verbesserte Maßnahmen zu entwickeln. Untergeordnet ist dieser Abteilung der Fachbereich für Politikanalyse und Forschung. Die Verwaltungsabteilung (Division for Management) bildet die vierte Abteilung. In diesem Bereich werden die finanziellen Mittel bereitgestellt und überwacht, Personal eingestellt und geschult sowie Kommunikation durch entsprechende Technik ermöglicht und für die Arbeit erforderliche Materialien organisiert. Diese Abteilung ist zudem das Bindeglied zwischen dem UNODC und dem UNOV.

Die Finanzierung des UNODC leitet sich von der Planung des Gesamthaushaltes der Vereinten Nationen ab. So ist für das Berichtsjahr 2010/2011 ein Gesamtbudget von ungefähr 4.9 Milliarden US-Dollar geplant.⁴² Das UNODC erhält etwa 14 Prozent dieses Geldes, weitere benötigte Finanzmittel ergeben sich aus den Spenden von Staaten und Organisationen.⁴³

2. Instrumente der Vereinten Nationen zur Korruptionsbekämpfung

a) United Nations Convention against Corruption (UNCAC)

Das größte Engagement des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung als zuständige Organisation zur Bekämpfung der Korruption zeichnet sich durch die *United Nations Convention against Corruption*, kurz UNCAC, aus. Diese wurde am

⁴¹ Internetpräsentation der „Abteilung Völkerrechtliche Verträge“ http://www.unvienna.org/unov/de/div_treatyaffairs.html (Abrufdatum: 23.07.2009).

⁴² A/RES/63/266 1d Nr. 8.

⁴³ www.bmz.de „Freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten“.

31. Oktober 2003 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Die Konvention ist am 14. Dezember 2005 gemäß Art. 68 UNCAC in Kraft getreten, 90 Tage nach Abgabe der dreißigsten Ratifikationsurkunde, durch Ecuador.⁴⁴

Erste Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption wurden von den Vereinten Nationen bereits in der *Konvention der Vereinten Nationen gegen grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität*⁴⁵ vom 29. September 2003 aufgeführt. Art. 8 dieser Konvention erwähnt Maßnahmen zur Prävention, Feststellung und Bekämpfung der Korruption. Diese wurden allerdings nicht ausgedehnt, da schon zu dem Zeitpunkt feststand, dass das Kriminalitätsphänomen Korruption einer eigenen Konvention bedarf. Der erste Schritt zur Konvention gegen Korruption wurde durch die Einberufung eines Ad-hoc-Ausschusses am 4. Dezember 2000 gemacht.⁴⁶ Hierbei legte die Generalversammlung fest, dass eine Gruppe von Sachverständigen zur Ausarbeitung einer Konvention zusammentreten sollte. Im Folgenden tagte dieser Ausschuss in sieben Sitzungen verteilt auf den Zeitraum vom 21. Januar 2002 bis zum 1. Oktober 2003.⁴⁷ Am 9. bis 11. Dezember 2003 lag die Endfassung der Konvention zur Unterzeichnung in Mérida (Mexico) vor und bis zum 9. Dezember 2005 im Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York.⁴⁸

Die UNCAC wurde bislang von 140 Staaten unterzeichnet und von 121 in nationales Recht integriert, weitere 22 Staaten haben die Kon-

⁴⁴ Peek, Strafrecht als Mittel der Bekämpfung politischer Korruption, ZStW, 2008, S. 785 (801).

⁴⁵ United Nations Convention against transnational organized Crime, Resolution 55/25 vom 15.11.2000.

⁴⁶ Resolution 55/61 vom 4.12.2000.

⁴⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, Corruption - Compendium of international legal instruments on Corruption - Second edition, 2005, S. 1.

⁴⁸ Resolution 57/169 vom 18.12.2002, Anerkennung des Angebots der Regierung von Mexico die Unterzeichnungskonferenz auszurichten.

vention anerkannt, jedoch noch nicht unterzeichnet.⁴⁹ Deutschland hat die UNCAC am 9. Dezember 2003 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

Die Konvention beinhaltet insgesamt 71 Artikel, verteilt auf acht Kapitel. Diese enthalten Allgemeine Bestimmungen, präventive und repressive Maßnahmen, Internationale Zusammenarbeit, Wiedererlangungen von Vermögenswerten, Technische Hilfe bzw. Informationsaustausch sowie Mechanismen zur Umsetzung und Schlussbestimmungen.

aa) Allgemeine Bestimmungen

Das erste Kapitel umfasst die Artikel 1 bis 4. In Art. 1 ist das Ziel der Konvention dargelegt. Demnach soll die Korruption durch verstärkte Maßnahmen und Förderung der internationalen Zusammenarbeit zunehmend verhindert und bekämpft werden. Zudem sollen durch Korruption erlangte Vermögenswerte zurückgeführt und die Rechtschaffenheit, Verantwortlichkeit und „ordentliche Verwaltung von öffentlichen Angelegenheiten und öffentlichen Vermögen“⁵⁰ gefördert werden. Art. 2 umfasst die Definitionen des Amtsträgers, des ausländischen Amtsträgers, des Amtsträger einer internationalen Organisation, des Vermögens, der Einnahmen aus Straftaten, der Stilllegung, der Beschlagnahmung sowie die Definition der Straftat und der Methode der überwachten Lieferungen. Mit Art. 3 wird der Geltungsbereich der Konvention festgelegt und darauf hingewiesen, dass die im Kapitel III dargestellten Straftaten keine Vermögensschäden eines Staates bedürfen. Art. 4 unterstreicht die Souveränität der Vertrags-

⁴⁹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (Abrufdatum: 19.12.2009), Stand der Unterzeichnung nach der UNODC.

⁵⁰ *Stolpe*, Internationale Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung-Eine Übersicht, Kriminalistik, 2004, S. 292 (294).

staaten, indem jeder Vertragsstaat dazu angehalten ist, geltendes Recht eines anderen Staates zu wahren.

bb) Prävention

In Kapitel zwei werden in den Artikeln 5 bis 14 die präventiven Maßnahmen zusammengefasst. Sie sind unter Beachtung des innerstaatlich geltenden Rechts umzusetzen und bilden das zweite Kapitel. Ziel dieser Maßnahmen ist die Verstärkung der Integrität, der Transparenz und Rechenschaft. Gemäß Art. 5 soll zunächst jeder Vertragsstaat Antikorruptionspraktiken entwickeln und umsetzen und nach einem entsprechenden Zeitraum evaluieren. Neben den neuen Programmen können ältere effektive Programme weiterhin genutzt werden. Die bestehende Kooperation zu internationalen und nationalen Organisationen soll ebenfalls beibehalten werden und gegebenenfalls in die neu entwickelten Praktiken mit einbezogen werden. Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, sollen gemäß Art. 6 Präventionsstellen eingerichtet werden. Diesen sollen erforderliche Mittel und Personal zur Verfügung gestellt werden und entsprechend geschult werden.

Der Art. 7 bezieht sich darauf, den Öffentlichen Dienst korruptionsresistenter zu machen, indem zum Beispiel besondere Auswahlverfahren für korruptionsgefährdete Bereiche geschaffen werden oder in solchen Bereichen Schulungen durchgeführt werden, die die Betroffenen hinsichtlich des Erkennens von Korruption sensibilisieren. Betroffene sind hierbei Beamte und auch öffentliche Bedienstete. Weiterhin regelt der Art. 7, dass Kriterien für die Wahl in ein öffentliches Amt festgelegt werden können und die Finanzierung der Kandidatur für ein solches Amt transparenter gemacht werden soll. Gemäß Art. 8 können Verhaltenskodizes für Amtsträger entwickelt werden, die eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung unterstützen. Hilfreich hierfür sind beispielsweise die Pflicht des Amtsträgers, Einblick in Bereiche wie den Nebentätigkeiten zu gewähren oder eine geforderte Vereinfachung

chung der Meldung von Korruptionshandlungen. Ebenso werden die Vertragsstaaten gemäß Art. 9 dazu aufgerufen, in der öffentlichen Verwaltung die Prinzipien der Transparenz, des Wettbewerbs und der objektiven Entscheidungskriterien zu beachten. Unter anderem soll bei einer Auftragsvergabe im Vorhinein feststehen, welche Voraussetzungen erwartet werden oder die Einnahmen und Ausgaben anhand der Buchführungsunterlagen nachvollziehbar sein. Dadurch soll eine korrekte Aufgabenwahrnehmung verstärkt werden. Nach Art. 10 soll dies wiederum durch Öffentlichkeitsarbeit verbessert werden. Der Zugang zur Verwaltung soll vereinfacht werden, indem Informationen zugänglicher sind. Neben der Öffentlichen Verwaltung sollen auch Gerichte und Staatsanwaltschaften gemäß Art. 11 vor Korruption durch ähnliche Maßnahmen geschützt werden. Es können zum Beispiel auch für diesen betroffenen Personenkreis Verhaltensregeln aufgestellt werden. Gleiches gilt auch für die Privatwirtschaft, die in Art. 12 benannt wird. Weiterhin sollen nicht nur Unternehmen sensibilisiert werden, sondern auch die Gesellschaft insgesamt. Dies soll nach Art. 13 beispielsweise durch Präventionsarbeit an Schulen aber auch die Bekanntmachung des Themas Korruption durch verschiedene Medien, wie Zeitschriften und dem Internet, gelingen.

Der Art. 14 ist auf den Finanzsektor begrenzt, der ebenfalls Auflagen unterzogen werden soll, um insbesondere Geldwäsche zu unterbinden. Auch hier sollen Verhaltensregeln aufgestellt werden. Diese sollen Transferaktionen nachvollziehbarer machen und die Untersuchung von verdächtigen Geldbewegungen vereinfachen.

cc) Repression

Die folgenden 28 Artikel (Art. 15 - 42) der UNCAC bilden das dritte Kapitel und betreffen strafrechtliche und strafprozessuale Maßnahmen. Es werden rechtswidrige Handlungen beschrieben, die von dem jeweiligen Vertragsstaat unter Strafe zu stellen sind.

Im Folgenden sind dies: die Bestechung und Bestechlichkeit von inländischen Amtsträgern (Art. 15), ausländischen Amtsträgern und Amtsträgern internationaler Organisationen (Art. 16) sowie die Bestechung und Bestechlichkeit von Unternehmen im privaten Sektor (Art. 21), die Unterschlagung von Vermögenswerten durch Amtsträger (Art. 17) und in der Privatwirtschaft (Art. 22), der Missbrauch von Einflussnahmen auf andere (Art. 18) und Missbrauch der Amtsposition (Art. 19) zudem die Bereicherung im Amt (Art. 20), die Geldwäsche (Art. 23) und die Verheimlichung der Herkunft von Vermögensgeldern, die auf strafbaren Handlungen beruhen (Art. 24) sowie die Strafvereitelung durch Drohung oder Gewalt (Art. 25).

Die nachfolgenden Artikel betreffen rechtliche Regelungen zu den eben genannten Straftaten. Hierzu zählen die Verantwortung juristischer Personen (Art. 26), die Strafbarkeit der Beteiligung und des Versuchs der oben genannten Straftaten (Art. 27), der Vorsatz (Art. 28), die Verjährung, dessen Frist vom Vertragsstaat zu entscheiden ist (Art. 29), der Verhängung von Strafen und anschließende Wiedereingliederung von bestraften Personen (Art. 30), die Einziehung der durch Straftaten erlangten Vermögenswerte und die damit einhergehende Befugnis, solche Gegenstände zu beschlagnahmen und „einzufrieren“ (Art. 31), der Schutz des Zeugen, des Sachverständigen, des Opfers (Art. 32) und des Mitteilenden von Straftaten (Art. 33), der Ausgleich von Folgen von Strafhandlungen durch beispielsweise einer Annullierung eines Vertrages (Art. 34), den Schadensersatz (Art. 35), die Einstellung geschulten Personals (Art. 36), die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörde mit den Straftätern (Art. 37) und Straftätern die gleichzeitig Amtsträger sind (Art. 38) hinsichtlich der Erlangung sachdienlicher Angaben, ebenfalls die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörde mit Unternehmen der Privatwirtschaft (Art. 39), die Überwindung des Bankgeheimnisses (Art. 40), die Berücksichtigung von Vorstrafen (Art. 41) und der Rechtsprechungsbefugnisse (Art. 42).

dd) Internationale Kooperation

Das vierte Kapitel (Art. 43 – 50) erwähnt die internationale Kooperation und gegenseitige Unterstützung bei Ermittlungsverfahren (Art. 43). Eine Maßnahme zur Zusammenarbeit ist die Auslieferung nach Art. 44. Voraussetzung für die Auslieferung und die nachfolgenden Maßnahmen dieses Kapitels ist die Strafbarkeit einer Handlung in beiden Vertragsstaaten. Wenn dies nicht gegeben ist, darf als Ausgleich zur Strafbarkeit im innerstaatlichen Recht die Strafbarkeit einer Handlung nach der UNCAC genügen. Falls Vertragsstaaten nach eigenem Recht die Auslieferung an einen Vertrag knüpfen, bedarf es der Bekanntmachung, ob die UNCAC einen solchen Vertrag akzeptiert. Andernfalls ist dieser Vertragsstaat dazu angehalten, entsprechende Verträge mit anderen Vertragsstaaten der UNCAC abzuschließen, um den Art. 44 anwenden zu können. Es besteht jedoch keine Pflicht zur Auslieferung, wenn eine Person zum Beispiel aus religiösen Gründen oder auf Grund des Geschlechts ausgeliefert werden soll.

Eine weitere Maßnahme stellt der Art. 45 mit der Übergabe von Verurteilten dar. Nach Art. 46 (Rechtshilfe) ist bestimmt, dass die Voraussetzung nach Abs. 10 zum einen die Zustimmung des Verurteilten ist und zum anderen die Übereinstimmung der Staaten im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit ihrer Maßnahmen. Weiterhin gilt nach Abs. 11, dass die überstellte Person in Haft zu halten ist, solange der sie überstellte Staat nichts anderes bestimmt. Auf Verlangen muss die Person wieder zurück überstellt werden, hierzu bedarf es keines gesonderten Auslieferungsverfahrens. Sinn ist es, dass der Betroffene seine Strafe verbüßt und sie ihm als solche angerechnet wird. Anschließend darf bzw. soll dieser das entsprechende Land verlassen, daran darf er nicht durch Maßnahmen des Aufnahmelandes behindert werden.

Die Rechtshilfe nach Art. 46 bedeutet, dass sich Vertragsstaaten bei Ermittlungen, Strafverfolgungen und Gerichtsverfahren unterstützen. Die Hilfe erstreckt sich von der Abnahme von Zeugenaussagen über

das Übermitteln von Informationen bis hin zur Wiedererlangung von Vermögenswerten und orientiert sich an den rechtlichen Möglichkeiten des jeweiligen Staates. Die Übermittlung von Informationen kann erfolgen, auch wenn der ermittelnde Vertragsstaat um keine Hilfe ersucht hat. Es genügt, dass die Informationen nach eigenem Ermessen des unterstützenden Staates hilfreich sein können. Die tatsächliche Verwendung dieser Kenntnisse bedarf jedoch einer Mitteilung an den Staat, der diese ursprünglich entsendet hat. Zu beachten ist wie bei Art. 44, ob in einem Vertragsstaat ein Vertrag für Rechtshilfe vorhanden ist oder sein muss. Andernfalls sind die Punkte des Artikels 45 anzuwenden, die allerdings einem bestehenden Vertrag nachzuordnen sind.

Für die praktische Umsetzung der Rechtshilfe ist eine zuständige Behörde im Vertragsstaat einzurichten. Diese Behörde nimmt Rechtshilfeersuchen entgegen, bearbeitet oder leitet sie an eine zuständige Stelle weiter. Ein Rechtshilfeersuchen muss schriftlich dargelegt werden und darf dem innerstaatlichen Recht nicht entgegenstehen. In Ausnahmefällen kann dies auch mündlich erfolgen, bedarf allerdings einer schriftlichen Nachholung. Nach Art. 46 Nr. 15 beinhaltet ein solches Schreiben: die Aufgabe, Bezeichnung und Name der ersuchenden Behörde, Art der gewünschten Rechtshilfe, Anlass des Ersuchens und eine Sachverhaltsdarstellung, die Personalien der betroffenen Person und der Zweck des Ersuchens. Handelt es sich bei der Hilfshandlung um eine Zeugen- oder Sachverständigenvernehmung, kann diese durch Videotechnik aufgezeichnet werden, wenn eine Übergabe der betroffenen Person nicht möglich oder nicht gewollt ist.

Eine Rechtshilfe kann verweigert werden, wenn der ersuchte Vertragsstaat Beeinträchtigungen für sich sieht. Konkret heißt es, dass seiner Souveränität, seiner Sicherheit, seiner öffentlichen Ordnung oder anderen wesentlichen Interessen geschadet werden könnte. Weiterhin kann ein ersuchter Staat die Hilfe verweigern, wenn es sich um eine Maßnahme handelt, die nach dem Recht des ersuchten Staates

nicht legitim ist. Für eine Verweigerung reichen fiskalische Gründe nicht aus. Wird ein Rechtshilfeersuchen abgelehnt, ist dieses zu begründen.

Wenn ein Staat dem Ersuchen nachkommt, hat er die geforderten Maßnahmen so schnell wie möglich umzusetzen bzw. die von dem ersuchenden Staat gegebene Frist einzuhalten. Eine Ausnahme besteht, wenn die Hilfeleistung eigene Maßnahmen beeinträchtigt. In diesem Fall ist dem ersuchenden Staat darüber zu berichten. Der ersuchte Staat teilt dem ersuchenden Staat Kenntnisse über den Stand der Maßnahmen mit. Auf der Gegenseite ist der nachfragende Staat dazu verpflichtet, dem hilfeleistenden Staat mitzuteilen, wenn die Hilfe nicht mehr nötig ist. Fordert der ersuchende Staat amtliche Unterlagen, ist der ersuchte Staat nur bei öffentlich zugänglichen Unterlagen dazu verpflichtet, sie zu übermitteln. Sind Unterlagen nicht der Allgemeinheit zugänglich, entscheidet der ersuchte Staat nach eigenem Ermessen.

Die Kosten für die Rechtshilfe trägt der ersuchende Staat. Falls unübliche Ausmaße an Kosten entstehen, beraten sich die Vertragsstaaten über die Kostenübernahme.

Den Art. 46 konkretisieren die Art. 47, 48, 49 und 50. Nach Art. 47 sollen die Vertragsstaaten in Erwägung ziehen, die Verfahren zur Strafverfolgung einander zu übertragen, um diese koordinierter gestalten zu können. Um die Effektivität der Strafverfolgung zu erhöhen, legt Art. 48 den Vertragsstaaten nahe, eine schnelle Kommunikation zu ermöglichen. Informationen sollen mit entsprechenden Programmen ausgetauscht oder Beamte der Behörde zu einer ausländischen Partnerbehörde entsandt werden. Ebenfalls sollen die Parteien einander helfen, um z.B. den Aufenthaltsort einer Person herauszufinden oder die Bewegung von Vermögenswerten nachvollziehen zu können. Ferner sollen Gegenstände zu Analysezwecken bereitgestellt werden.

Art. 49 sieht die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen zwischen den Vertragsstaaten vor. Sind solche im Ausnahmefall nicht vorhanden, können sie ad hoc eingerichtet werden.

Art. 50 schließt das vierte Kapitel mit besonderen Ermittlungsmethoden ab. Diese umfassen z.B. das Abfangen, Weiterbefördern und das Entfernen von Gegenständen oder den Einsatz verdeckter Ermittler.

ee) Wiedererlangung von Vermögenswerten

Das folgende Kapitel fünf (Art. 51 – 59) beinhaltet Regelungen für die Wiedererlangung von Vermögenswerten und bildet nach Artikel 51 einen wesentlichen Grundsatz der UNCAC, der sich unmittelbar auf die Geldwäsche des Artikels 14 bezieht.

Um die Geldwäsche zu verhüten oder aufzudecken, sieht der Art. 52 vor, dass Finanzinstitute dazu beauftragt werden, verstärkte Überprüfungen zu der Identität und den Vorgängen des Kontos seiner Kunden durchzuführen. Verdächtige Transaktionen sollen danach der zuständigen Behörde nach Art. 58 mitgeteilt werden. Diese Behörde empfängt Mitteilungen über verdächtige Transaktionen, analysiert diese und leitet sie weiter. Die Verpflichtung zur Meldung solcher Sachverhalte soll die Finanzinstitute jedoch grundsätzlich nicht von dem Abschluss von Geschäften abhalten.

Zur Unterstützung der Finanzinstitute erlässt jeder Vertragsstaat Leitlinien, die den Typus der Kunden und der Transaktionen beschreiben, die besonders zu beobachten sind. Im Ausnahmefall kann die Identität einer Person direkt an die Institute übermittelt werden. Weiterhin sollen diese Leitlinien auch Regelungen für die Eröffnung und Führung eines Kontos und die dazu zu führenden Unterlagen enthalten. Außerdem soll es unterbunden werden, dass Banken geschaffen werden, die keiner Finanzaufsichtsgruppe angehören. Ebenso sollen bestehende Banken mit solchen keine Geschäfte tätigen oder aufrecht erhalten.

Des Weiteren ist gewollt, dass Amtsträger der Mitgliedstaaten zur Offenlegung ihrer finanziellen Verhältnisse verpflichtet werden. Dazu zählt auch die Unterrichtung über Unterlagen ausländischer Konten.

Für einen eingetretenen Vermögensschaden sind die Vertragsstaaten nach Art. 53 verpflichtet, einander Schadensersatzleistungen einzuräumen. Es sollen den Gerichten Befugnisse gegeben werden, durch die sie die Schadensersatzleistung anordnen können. Ebenfalls sollen sie dazu ermächtigt werden, die Ansprüche im Rahmen der Zivilklage von anderen Staaten durchzusetzen.

Art. 54 beinhaltet Maßnahmen, die im Zuge der Rechtshilfe zur Wiedererlangung von Vermögensgegenständen, die einen Ertrag aus Straftaten darstellen, führen. Demnach sollen die zuständigen Behörden eines Vertragsstaates dazu berechtigt werden, Entscheidungen der Gerichte durchzusetzen, die Einziehung Vermögens ausländischer Herkunft anordnen zu können und Vermögensgegenstände eines Täters sicherzustellen, selbst wenn dieser tot oder unauffindbar ist. Weiterhin sollen diese Gegenstände beschlagnahmt oder eingefroren werden, wenn eine richterliche Entscheidung eines anderen Vertragsstaates dazu vorliegt. Ebenfalls soll dies möglich sein, wenn keine Entscheidung des ersuchenden Staates vorliegt, jedoch eine Entscheidung nach innerstaatlichem Recht abgegeben wird. Zudem werden die zuständigen Behörden ermächtigt, Vermögensgegenstände sicherzustellen, die mit anderen Taten zusammenhängen und in späteren Gerichtsverfahren verwendet werden könnten.

Konkret regelt der Art. 55 die Rechtshilfe zum Zwecke der Einziehung. Erhält ein Vertragsstaat ein Ersuchen zu diesem Zweck, hat er dies unverzüglich an zuständige Stellen weiterzuleiten, um darüber entscheiden zu lassen. Ausnahme ist die direkte Umsetzung einer Entscheidung eines anderen Vertragsstaats. Voraussetzung ist hierbei die vorherige Übersendung der Beschreibung des einzuziehenden Gegenstandes, dessen Ort und Wert. Falls bereits eine richterliche Entschei-

dung des ersuchenden Staates vorliegt, ist diese der Sendung anzufügen. Ebenfalls ist der Sachverhalt darzustellen, der Umfang der Maßnahmen darzulegen und eine Erklärung des ersuchenden Staates über die Rechtmäßigkeit der geforderten Maßnahmen abzugeben. Verweigert werden kann ein Ersuchen in diesem Fall, wenn der Wert des einzuziehenden Gegenstands geringfügig ist. Vor Abbruch der Maßnahme ist der ersuchende Staat darüber in Kenntnis zu setzen. Seine Gründe für die Einziehung sind zu berücksichtigen. Die Regelungen aus Art. 46 gelten neben den eben genannten Normen zusätzlich. Art. 56 kann ebenfalls dem Art. 46 angeschlossen werden, da er die Vorschriften zur Informationsübergabe wiederholt.

Wird einem Ersuchen nachgekommen und Vermögenswerte eingezogen, verfügt der Staat darüber, der die Einziehung vollzogen hat. Dies und die Rückgabe der Vermögenswerte regelt Art. 57. Zieht ein Staat mit vorheriger Entscheidung des Rechtshilfe ersuchenden Staates Gegenstände ein, so hat er diese dem ersuchenden Staat zu übergeben. Wenn keine vorherige Entscheidung vorliegt, muss der ersuchende Staat sein Eigentum an dem Gegenstand nachweisen. Grundsätzlich hat der ersuchte Staat in Erwägung zu ziehen, die eingezogenen Gegenstände zurück zu geben. Kosten sind auch hier von dem ersuchenden Staat zu tragen. Zwischen den Vertragsstaaten können separate Vereinbarung über die endgültige Verfügung über eingezogene Gegenstände getroffen werden. Ebenso können Übereinkünfte zur Erhöhung der Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit gemäß Art. 59 abgeschlossen werden.

ff) Technische Hilfe und Informationsaustausch

Das folgende sechste Kapitel (Art. 60 – 64) befasst sich mit der Technischen Hilfe und dem Informationsaustausch. Entsprechend Art. 60 soll das zur Korruptionsbekämpfung eingesetzte Personal aus- und fortgebildet werden. Dies umfasst u.a. Schulungen zur Anwendung

von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, Schulungen in der Erstellung von Rechtshilfeersuchen und Schulungen der Möglichkeiten zur Entwicklung von Antikorruptionsstrategien. Ebenfalls können Inhalt der Aus- bzw. Fortbildung die Bewertung und Stärkung der Institute, die Überwachung von Bewegungen von Erträgen aus Straftaten sowie Methoden zum Opferschutz sein.

Von Bedeutung ist ferner die gegenseitige technische Hilfe. Sie umfasst die Unterstützung der Vertragsstaaten bei ihren Plänen, den Austausch von Informationen und Erfahrungen zu verbessern. Hierfür sollen Konferenzen und Seminare abgehalten werden, bei denen gemeinsame Interessen festgestellt und Probleme erörtert werden. Des Weiteren sollen die Vertragsstaaten freiwillige Mechanismen und Beiträge zur Hilfe der Entwicklungsländer erwägen. Zuvor sind allerdings die Namen der jeweiligen zuständigen Behörden bekannt zu geben. Auch zum Informationsaustausch steht es den Vertragsstaaten frei, zusätzliche Übereinkünfte mit anderen Staaten zu treffen. Der Informationsaustausch wird in Art. 61 geregelt. Darin heißt es, dass die Vertragsstaaten Analysen zur Korruption erstellen sollen. Daraus sollen Statistiken entwickelt werden. Eigene Antikorruptionsstrategien sollen mit anderen verglichen und evaluiert werden.

Mit Art. 62 wird bekräftigt, dass vor dem Hintergrund der Schädlichkeit der Korruption, den Entwicklungsländern besondere Aufmerksamkeit geboten ist. Ihnen soll technische Hilfe geleistet werden, um die Korruptionsresistenz zu erhöhen und die UNCAC anwenden zu können. Deshalb sollen Spenden im Rahmen freiwilliger Beiträge abgegeben werden. Hierfür wird ein Konto der Vereinten Nationen geschaffen. Auf dieses Konto können auch die Erträge aus Straftaten, die in der UNCAC benannt werden, eingezahlt werden. Auch andere Staaten und Finanzinstitute sollen für diese Vorhaben gewonnen werden, um entsprechende Ausbildungsprogramme zu entwickeln.

gg) Administration

Das Kapitel sieben regelt die Mechanismen zur Anwendung der UNCAC. Hierfür wird eine Konferenz der Vertragsstaaten eingerichtet, die die Fähigkeit der Mitglieder zur Erreichung der Ziele der UNCAC überprüft (Art. 63). Daneben ruft sie die Mitglieder zu freiwilligen Beiträgen auf, erstellt ein Muster für Praktiken zur Korruptionsbekämpfung, arbeitet mit anderen Organisationen zusammen und wertet deren Engagement aus, gibt Verbesserungsvorschläge zur Anwendung der UNCAC ab und stellt den Bedarf an technischer Hilfe fest. Zu diesem Zwecke verwendet sie Informationen der Mitgliedstaaten, um eventuelle Schwierigkeiten festzustellen. Dazu ist es nötig, dass jeder Vertragsstaat der Konferenz Mitteilungen über Pläne und Projekte macht. Die administrativen Aufgaben übernimmt das nach Art. 64 eingerichtete Sekretariat, welches von den Vereinten Nationen gestellt wird. Zu den Aufgaben zählen die Veranstaltungen von Tagungen der Konferenz, die Übermittlungen von Informationen der Vertragsstaaten für die Konferenz und die Abstimmung zwischen den Sekretariaten anderer Organisationen.

hh) Rechtssetzung

Das achte und gleichzeitig letzte Kapitel (Art. 65 – 71) umfasst allgemeine Anordnungen zur Anwendung der Konvention, zur Beilegung von Streitigkeiten, die Unterzeichnung der Konvention, das Inkrafttreten, die Änderung der UNCAC, die Kündigung und das Verwahren der Konvention.

Art. 65 legt fest, dass die Vertragsstaaten durch Änderungen in ihrer Gesetzgebung ihre Verpflichtungen erfüllen sollen, die aus der UNCAC entstehen. Es hält sie aber nicht davon ab, strengere Vorschriften einzuführen.

Angehende Streitigkeiten über die Auslegung der UNCAC sind nach Art. 66 möglichst durch interne Verhandlungen niederzulegen. Wenn die Parteien zu keinem Ergebnis kommen, kann im äußersten Fall vor dem Internationalen Gerichtshof darüber entschieden werden.

Gemäß Art. 67 bedarf die UNCAC einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde des sie unterzeichnenden Staates. Diese ist dem Generalsekretär der Vereinten Nationen vorzulegen. Neben einzelnen Ländern sind auch Organisationen dazu fähig. Voraussetzung ist dabei, dass der Sitz dieser Organisation in einem Land liegt, dass bereits die UNCAC unterzeichnet hat. Die UNCAC tritt gemäß Art. 68 neunzig Tage nach Hinterlegung der dreißigsten Ratifikationsurkunde in Kraft. Eine Urkunde einer Wirtschaftsorganisation zählt nicht dazu.

Nach einem Zeitraum von fünf Jahren können Änderungsvorschläge bezüglich der UNCAC bei dem Generalsekretär hinterlegt werden (Art. 69). Dieser leitet Vorschläge an andere Vertragsstaaten und die Konferenz weiter. Eine durch die Konferenz beschlossene Änderung bedarf ebenfalls einer Unterzeichnung einer Anerkennungsurkunde. Eine Änderung ist dabei nur für die Vertragsstaaten bindend, die dieser zugestimmt haben. Sie tritt neunzig Tage nach der Verabschiedung in Kraft.

Falls der UNCAC gekündigt werden sollten, ist dies ebenfalls schriftlich dem Generalsekretär mitzuteilen. Ein Jahr nach der Kündigung wird diese wirksam (Art. 70).

Die UNCAC wird in den Sprachen Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch durch den Generalsekretär verwahrt (Art. 71).

b) Stolen Assets Recovery Initiative

Da die United Nations Convention against Corruption noch nicht von allen Unterzeichnerstaaten ratifiziert wurde, wurde zum Voranschreiten die Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative gegründet. Die Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative wurde am 17. September 2007 durch die Vereinten Nationen und die Weltbank ins Leben gerufen, speziell durch das United Nation Office on Drugs and Crime und die World Bank Group. Ziel dieser Aktion ist es, die Rückführung von Erträgen aus Straftaten, als fundamentales Prinzip der UNCAC⁵¹, zu vereinfachen und vor allem Entwicklungsländer bei dieser Herausforderung zu unterstützen. Konkret soll den Entwicklungsländern geholfen werden, indem durch technische Hilfe anderer Staaten deren Strafverfolgungsbehörden gestärkt und ihr innerstaatliches Recht in Einklang mit der UNCAC gebracht wird.⁵²

Weiterhin soll die Funktionabilität der Wirtschaft der einzelnen Länder aufrechterhalten werden. Dies geschieht, indem zentrale Punkte mit der Anti-Geldwäschepolitik in Übereinstimmung mit innerstaatlichem Recht gebracht werden, um Straftaten zu bekämpfen, und durch die verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen Behörden einzelner Länder. Die Kooperation der Länder erstreckt sich auch auf die finanzielle Hilfe der Entwicklungsländer, um ihnen ein „Startkapital“ zur Verfügung zu stellen. Des Weiteren ist Inhalt der StAR die Kontrolle der Verwendung zurückgeführter Gelder in Vorhaben in sozialen Bereichen wie Bildung oder der Infrastruktur.

Hintergrund der Stärkung der Entwicklungsländer ist die Mühelosigkeit öffentliche Vermögenswerte zu stehlen, wenn keine Transparenz

⁵¹ *Greenberg/Samuel/Grant/Gray*, Stolen Assets Recovery – A good practices guide for non-conviction based asset forfeiture, 2009, S. 1 (9).

⁵² UNODC und Worldbank, Stolen Asset Recovery (StAR) – Initiative, Challenges, Opportunities and Action Plan, 6/2007, S. 1 (9).

und Verantwortung der Verwaltungen besteht. Es bleibt jedoch ebenfalls nicht in den Industrieländern aus, dies zu fördern.

Wichtigstes Element der StAR ist die Verbesserung der globalen Zusammenarbeit der einzelnen Länder und internationaler Organisationen. Gestohlene Vermögenswerte sollen aufgefunden, konfisziert und an seinen ursprünglichen Eigentümer zurückgesendet werden.

Organisatorisch besteht die StAR aus einem *Management Committee*⁵³ und einem *StAR - Sekretariat*⁵⁴, die administrative Aufgaben wahrnehmen. Das Management Komitee überwacht die Aktivitäten der Organisation und bewilligt Vorhaben und erstellt den *Annual Report*. Sowohl von dem UNODC und der Weltbank sind ständig zwei Personen in dem Komitee vertreten. Konferenzen dieses Komitees finden neben persönlichen Treffen durch Video- oder Audiokonferenzen statt. Das Sekretariat der StAR plant die Arbeit, Vorhaben und das Budget für zwei Jahre. Weiterhin koordiniert das Sekretariat die Durchführung der Vorhaben und verwaltet dessen Internetseite. Für die Planung zukünftiger Aktivitäten ist die *Donor Group*⁵⁵ zuständig. Diese wiederum ist dem Komitee untergeordnet.

Die Aufgabenwahrnehmung der StAR lässt sich in drei Gebiete einteilen: *Global Knowledge and Advocacy*, *Building National Capacity* und *Country Engagement: Recovery Stolen Assets*.⁵⁶ Der Bereich Global Knowledge and Advocacy erstellt Anwendungshinweise bezie-

⁵³ Partnership Charter UNODC and Worldbank vom 07.11.2008, Nr. 10-13, S. 1 (3).

⁵⁴ Partnership Charter UNODC and Worldbank vom 07.11.2008, Nr. 14-18, S. 1 (4).

⁵⁵ Partnership Charter UNODC and Worldbank vom 07.11.2008, Nr. 19/20, S. 1 (5).

⁵⁶ „StAR`s Three Components“, Internetpräsentation des Aufgabenbereiches der StAR Initiative,
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSARI/0,,contentMDK:21988409~menuPK:5730249~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:5570285,00.html> (Abrufdatum: 19.12.2009).

hungsweise Handbücher⁵⁷ zur Rückführung von Geldern aus Straftaten und stellt Erfahrungsberichte und damit verbundene bewährte Vorgehensweisen heraus. Die Zweite Abteilung ist für die Steigerung der Fähigkeit der Institutionen der einzelnen Länder zuständig, die für die Umsetzung der Stolen Asset Recovery Initiative erforderlich sind. Für die Veranstaltung von Treffen der Vertreter und von Fortbildungsveranstaltungen für die einzelnen Länder ist der Bereich Country Engagement zuständig.

Das aktuelle Jahresbudget von rund 7 Million US-Dollar für die Aktivitäten von StAR wird durch den sogenannten Trust Fund finanziert. Dieser setzt sich aus Spenden zusammen, zum Beispiel durch Spenden von Norwegen in Höhe von 3,6 Millionen US-Dollar, der Schweiz in Höhe von 1 Million oder Frankreich in Höhe von 130.000 US-Dollar.⁵⁸

c) Programme, Protokolle, Berichte

Mit der UNCAC haben die Vereinten Nationen eine Grundlage zur Bekämpfung der Korruption geschaffen, es bedarf jedoch einer immer wiederkehrenden Überprüfung der Umsetzung der Konvention in den einzelnen Mitgliedstaaten, vor allem jedoch einer ständigen Evaluation der in der Konvention benannten erforderlichen Hilfsmittel, wie zum Beispiel der technischen Unterstützung. Hierfür wird in einem Rhythmus von zwei Jahren eine Konferenz gemäß Art. 63 der UNCAC einberufen. Es finden öffentliche Sitzungen statt, zu denen

⁵⁷ Das Asset Recovery Handbook vom 28.01.2009, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/ConceptNoteAssetRecoveryHandbook.pdf>; Der Good Practice Guide on Income and Asset Declaration vom 11.02.2009, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/INTSARI/Resources/AssetIncomeDeclarationGuide.pdf>.

⁵⁸ UNODC and Worldbank, Progress Report, 7/2009, Nr. 60, S. 16.

je ein Vertreter eines Mitgliedstaats anwesend sein darf.⁵⁹ Grundlage für die Verfahrensweise für eine solche Konferenz sind in den „Rules of Procedure for the Conference of the State Parties of the United Nations Convention against Corruption“⁶⁰ festgehalten. Eine erste Sitzung fand vom 10. bis 14. Dezember 2006 in Amman statt.⁶¹ Themen waren der Stand der Umsetzung der UNCAC, die bisherigen Erfahrungen und dessen Bewertung sowie die Gründung von Arbeitsgruppen zum Voranbringen der Umsetzung der UNCAC in den Unterzeichnerstaaten. Die zweite Sitzung fand vom 28. Januar bis zum 1. Februar in Nusa Dua (Indonesien) statt.⁶² Thema war auch hier der Stand die Ratifikation der UNCAC und zudem die Aufforderung an die Unterzeichnerstaaten, die UNCAC umzusetzen, um den Angleich derer Gesetzgebung und Rechtsvorschriften vollziehen zu können. Weiterhin war ein Themenpunkt die Stärkung der Zusammenarbeit und die Förderung der technischen Unterstützung. Die dritte und bisher letzte Sitzung der Conference of State Parties wurde vom 9. bis zum 11. November 2009 in Doha abgehalten.⁶³ Themenschwerpunkte waren hier unter anderem die Gründung einer ersten internationalen Academy zur Korruptionsbekämpfung. Sie ist als eigenständige Organisation angedacht und soll ab Herbst des Jahres 2010 Wissenswertes

⁵⁹ folgende Ausführungen berufen sich auf die Internetpräsentation der „Conference of State Parties“, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html>.

⁶⁰ http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/07-80230_Ebooke.pdf.

⁶¹ Protokoll zur ersten Sitzung der Konferenz, http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session1/V0659563e.pdf (Abrufdatum: 21.12.2009).

⁶² Protokoll zur zweiten Sitzung der Konferenz, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session2/V0851339e.pdf> (Abrufdatum: 21.12.2009).

⁶³ Dokument zur dritten Sitzung der Konferenz, Protokoll ist noch nicht verfasst, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/Doha_resolutions_unofficial.pdf (Abrufdatum: 21.12.2009).

zur Prävention, Aufdeckung und Verfolgung von Korruption übermitteln.

Die durch die Konferenz ins Leben gerufenen Arbeitsgruppen sind die sogenannten „open-ended Intergovernmental Working Groups“.⁶⁴ Insgesamt gibt es drei dieser Gruppen, die sich durch ihre Aufgabewahrnehmung unterscheiden. Ziel jeder Gruppe ist die Unterstützung und Beratung der Konferenz hinsichtlich deren Bereiche durch die Erstellung von Berichten. So ist eine Gruppe die „open-ended Intergovernmental Working Group on Review of the Implementation of the United Nations Convention against Corruption“,⁶⁵ welche für die Aktualisierung des Standes der Ratifikation der UNCAC zuständig ist. Eine zweite Gruppe nennt sich die „Open-ended Intergovernmental Group on Asset Recovery“.⁶⁶ Diese ist für die Förderung hinsichtlich der Umsetzung der UNCAC unter dem Gesichtspunkt der Rückführung von Geldern aus Straftaten zuständig. Die dritte Gruppe ist für die Entwicklung der technischen Hilfe zuständig und nennt sich die „Open-ended Intergovernmental Working Group on Technical Assistance“.⁶⁷

Neben der praktischen Unterstützung durch Arbeitsgruppen haben die Vereinten Nationen Handbücher erstellt, die die Mitglieder und Staaten, die solche werden wollen, helfen, Korruption zu minimieren. Dies sind der „Legislative Guide“⁶⁸ und der „Technical Guide“,⁶⁹ welche

⁶⁴ Internetpräsentation der Arbeitsgruppen, abrufbar unter:
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-groups.html> (Abrufdatum: 21.12.2009).

⁶⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group1.html> (Abrufdatum 21.12.2009).

⁶⁶ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group2.html> (Abrufdatum 21.12.2009).

⁶⁷ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group3.html> (Abrufdatum 21.12.2009).

⁶⁸ http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/06-53440_EBook.pdf (Abrufdatum 21.12.2009).

zum einen verschiedenen Systeme darstellen, die zur Korruptionsbekämpfung angewandt wurden und zum anderen Erfahrungsberichte für diese Hilfsmittel zusammenstellen.

Neueste Entwicklung der Vereinten Nationen ist das „Pilot Review Programm“.⁷⁰ Dieses Gremium setzt sich aus ca. einem Drittel der Mitglieder der UNCAC zusammen und hat ein Jahresbudget von 2,4 Millionen US-Dollar. Finanziert wird dieses Projekt durch Spenden aus Österreich, Finnland, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Norwegen, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinten Staaten von Amerika. Diese Projektgruppe vereinigt die zuvor genannten Arbeitsgruppen und fördert Staaten bei der Feststellung der Übereinstimmung mit der UNCAC und testet die Effektivität und Effizienz dieser Annäherungen. Weiterhin wird der Stand der Umsetzung analysiert und die benötigte technische Hilfe dargestellt.

Weiteres nennenswertes Instrument der Vereinten Nationen zur Korruptionsbekämpfung ist der „Global Compact“. Dieser ist eine Art Vertrag, der „sich auf weltweit grundlegende Prinzipien stützt“,⁷¹ den jedes Unternehmen unterzeichnen kann, sobald es für die Erhaltung solcher Prinzipien einsteht. Das 10. Prinzip ist es beispielsweise, „gegen alle Arten der Korruption einzutreten, einschließlich Erpressung und Bestechung“⁷². Neben der Korruptionsbekämpfung enthält der Global Compact Maxime der Menschenrechte, Arbeitsrechte und Vorschriften zum Umweltschutz.⁷³

⁶⁹ http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_EBook.pdf (Abrufdatum 21.12.2009).

⁷⁰ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/pilot-review.html> (Abrufdatum 21.12.2009).

⁷¹ <http://www.unglobalcompact.org/Languages/german/de-factsheet-globalcompact.pdf> (Abrufdatum 23.12.2009).

⁷² <http://www.unglobalcompact.org/languages/german/de-gc-flyer-05.pdf> (Abrufdatum 23.12.2009).

⁷³ <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html> (Abrufdatum 21.12.2009).

d) Antikorruptionstag

Um die Projekte der Vereinten Nationen öffentlich und die Menschen auf die Problematik der Korruption aufmerksam zu machen, haben sie einen Antikorruptionstag anlässlich des Jahrestages der Unterzeichnung der UNCAC festgelegt. Der Antikorruptionstag der Vereinten Nationen ist am 9. Dezember jeden Jahres. Er steht unter dem Motto „Your NO counts“. Über die Internetpräsentation des Antikorruptionstages werden Menschen dazu aufgerufen, ein Zeichen zu setzen, indem sie sich von der Korruption abwenden. Hierzu werden Logos⁷⁴, Flyer und Poster im Internet bereitgestellt, damit sie durch interessierte Menschen verbreitet werden. Dies soll dazu beitragen, noch mehr Menschen auf das Problem der Korruption aufmerksam zu machen und ihnen aufzeigen, wie schädlich Korruption ist.

IV. Korruptionsbekämpfung anderer Institutionen

1. Internationale Organisationen und Behörden

Der Korruptionsbekämpfung widmen sich neben den Vereinten Nationen auch andere internationale Organisationen und Behörden. Herausgestellt wird im folgenden Kapitel das Engagement auf europäischer Ebene in Form des Europäischen Polizeiamtes Europol, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) sowie des Gremium GRECO (Group of States against Corruption). Ebenfalls werden die Arbeit der Nichtregierungsorganisation Transparency International und die Bemühungen des Forschungsinstituts

⁷⁴ <http://www.unodc.org/yournocounts/en/add-your-no-counts/index.html> (Aburufdatum 23.12.2009).

Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption dargestellt.

a) Europol

Europol ist das Europäische Polizeiamt mit Sitz in Den Haag, dessen Grundlage durch Artikel K1 Nr. 9 des Vertrags von Maastricht⁷⁵ geschaffen wurde. „Am 1. Januar 1994 nahm die Europäische Drogenstelle (*European Drug Unit - EDU*) als Vorläuferinstitution von Europol die Arbeit auf, indem Verbindungsbeamte der Mitgliedstaaten Informationen bezüglich Rauschgiftkriminalität austauschten und Analytiker der EDU Lageberichte erstellten sowie Erkenntnisse von laufenden Ermittlungsverfahren zur Unterstützung der Behörden der Mitgliedstaaten an selbe übermittelten“.⁷⁶ Rechtlich stützt sich Europol auf das von den EU-Mitgliedern 1995 ratifizierte *Europol-Übereinkommen*,⁷⁷ welches wiederum auf dem Artikel K3 des Vertrags von Maastricht beruht. Dieses wird zum 1. Januar 2010 auf Grund des Beschlusses vom Rat der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union vom 6. April 2009 durch den sogenannten *Europolbeschluss*, abgelöst.⁷⁸ Durch diesen Beschluss wird Europol komplett in den

⁷⁵ Abl. C 191 vom 29.07.1992, Artikel K1 Nr. 9: „Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, betrachten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse: die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im Zollwesen, in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol).“.

⁷⁶ Ratzel, Europol – Das Europäische Polizeiamt Teil 1: Geschichte, Organisation, Aufgaben, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlage, Kriminalistik, 2007, S. 284 (285).

⁷⁷ Abl. C 316 vom 27.11.1995.

⁷⁸ BT-Drucks. 16/12924, S. 1.

Rechtsrahmen der Europäischen Union eingeführt, da Europol bislang auf Basis eines völkerrechtlichen Vertrages arbeitete und sich somit Vorschriften der Europäischen Union entziehen konnte.⁷⁹ In Deutschland erfolgt die Umsetzung des Europolbeschlusses durch eine Änderung des Gesetzes zum Europolübereinkommen vom 16. Dezember 1997.⁸⁰

Ziel von Europol ist es, „die Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität zu verbessern“.⁸¹ Die damit verbundenen Aufgaben von Europol sind die Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten, das Analysieren, das Sammeln und Zusammenstellen von Erkenntnissen sowie die Unterrichtung über und Übermittlung von sachdienlichen Informationen an die Mitgliedstaaten.⁸² Tätig wird Europol im Bereich der Korruptionsbekämpfung durch die Verhinderung von Geldwäsche und Fälschung von Zahlungsmitteln. Weiterhin ist Europol in der Bekämpfung des Drogenhandels, der Fahrzeugkriminalität, des illegalen Handels mit nuklearen Substanzen, des Menschenhandels, der Schleuserkriminalität und des Terrorismus aktiv.⁸³

Die Arbeit von Europol in Form des Informationsaustausches zwischen Europol und den Mitgliedstaaten wird durch sogenannte *Europol Liaison Officers (ELO`s)*, den Verbindungsbeamten der Mitglieder von Europol in Den Haag, und den *Europol National Units (ENU`s)*,

⁷⁹ BT-Drucks. 16/12924, S. 1 (8).

⁸⁰ detaillierte Änderungen nachzulesen im Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/12924.

⁸¹ Artikel 2 Europol – Übereinkommen.

⁸² Artikel 3 Europol – Übereinkommen.

⁸³ Internetpräsentation von Europol auf www.europa.eu, abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/114005b_de.htm.

den Nationalen Stellen innerhalb der Mitgliedstaaten, gewährleistet.⁸⁴ Die Nationale Stelle von Europol bildet in Deutschland das Bundeskriminalamt.⁸⁵ Zur Unterstützung dessen wurden „Absprechstellen in den Landeskriminalämtern, der Bundespolizeidirektion, dem Zollkriminalamt und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit eingerichtet“⁸⁶. Aufgabe solcher Stellen ist die regelmäßige Informationsweitergabe von sachdienlichen Angaben, die für die Aufgabenwahrnehmung von Europol grundlegend sind und im gleichen Maße die Beantwortung von Anfragen durch Europol.⁸⁷ Ebenso gehört zu den Tätigkeiten dieser Stellen die Informationsweitergabe an andere Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Effektivierung der Verbrechensbekämpfung.⁸⁸ Die Anzahl der Beschäftigten von Europol liegt bei 605 Personen, wobei 118 davon als ELO tätig sind.⁸⁹ Die Beschäftigten sind neben der obersten Stelle als Direktor von Europol auf drei Arbeitsabteilungen verteilt, dem „*Department Information Management and Technology*“, dem „*Department Serious Crime*“ und dem „*Departement Corporate Governance*“.⁹⁰ Innerhalb dieser Abteilungen gibt es jeweils ein Sekretariat und einzelne Sachgebiete. Die eigentliche Verbrechensbekämpfung findet durch das Department Serious Crime statt. Für die Korruptionsbekämpfung ist das *Sachgebiet Nummer 4 Finanz- und Eigentumskriminalität* zuständig. Aufgabenschwerpunkte liegen hier insbesondere in der Bekämpfung von Geld-

⁸⁴ Ratzel, Kriminalistik, 2007, S. 284 (287).

⁸⁵ Art. 2 §1 EuropolG, Fundstelle: BGBl. II vom 16.12.1997, S. 2150, zuletzt geändert: BGBl. II vom 17.03.2006, S. 250.

⁸⁶ Qubain/Kattge/Wandl/Gamma, Europol – das Europäische Polizeiamt Teil 2: Die deutschsprachigen Verbindungsbüros Deutschland, Österreich, Schweiz, Kriminalistik, 2007, S. 363 (365).

⁸⁷ Art. 4 Abs. 4 Europol – Übereinkommen.

⁸⁸ Qubain/Kattge/Wandl/Gamma (Fn. 86), S. 363 (364).

⁸⁹ Statistik Personal von Europol 2008, abrufbar unter:
<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=personnel>.

⁹⁰ Ratzel, Kriminalistik, 2007, S. 284 (287).

wäsche und Betrugshandlungen.⁹¹ Neben dem Sammeln und Analysieren der zugesandten Informationen über solche Delikte entwickelte Europol eine Datenbank, die „verdächtige Transaktionen aufzeigt und erstellte ein Handbuch zur Bekämpfung der Geldwäsche“.⁹² Europol unterstützt die Mitgliedstaaten weiterhin durch die Auswertung von Informationen und dem Erkennen von Zusammenhängen von Straftaten und deckt somit Strukturen krimineller Netzwerke auf.⁹³ Dahingehend werden „neue“ Vorgehensweisen der Straftäter ausgewertet und für folgende Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung bedacht. Europol passt sich dadurch der Entwicklung der Kriminalitätsphänomene an, um diese immer besser eingrenzen zu können. Des Weiteren werden Lageberichte über den Deliktbereich der Geldwäsche erstellt und Fortbildungsveranstaltungen für die Angehörigen der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden, die mit Europol zusammenarbeiten, angeboten.⁹⁴

b) OECD

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-Operation and Development – OECD) hat sich zur Aufgabe gemacht, Staaten für die Prinzipien von „Demokratie und Marktwirtschaft“⁹⁵ zu sensibilisieren. Der Ursprung der OECD liegt in der OEEC, der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit. Die OEEC wurde 1948 gegründet, um den Wiederaufbau des durch den Zweiten Weltkrieg zerstörten Europas zu koordinieren. Grundlage dessen war der Marshall-Plan. Dieser

⁹¹ *Ratzel*, Europol – Abteilung Schwermriminalität Teil 3: Produkte und Dienstleistungen, Kriminalistik, 2007, S. 428 (431).

⁹² Europol, Freiheit, Sicherheit, Recht – Europol stellt sich vor, 2004, S. 13.

⁹³ *Ratzel* (Fn. 90), Kriminalistik, 2007 S. 428 (431).

⁹⁴ *Ratzel* (Fn. 90), Kriminalistik, 2007 S. 428 (431).

⁹⁵ http://www.oecd.org/pages/0,3417,de_34968570_35009030_1_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 18.09.2009).

sah vor, Länder Europas unter anderem finanziell zu unterstützen. Als die Hilfszahlungen beendet wurden und Europa selbstständig werden sollte, wurde die Notwendigkeit einer Organisation für Wirtschaftsentwicklung weiterhin als wichtig erachtet. So wurde 1961 mit dem Übereinkommen über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die OECD gegründet.

Das Hauptziel der OECD ist es, die „Politik zu fördern“, indem die Mitgliedstaaten finanzielle Stabilität wahren und somit eine höhere Beschäftigung und einen besseren Lebensstandard gewährleisten. Weiterhin soll Staaten geholfen werden, sich zu entwickeln, um dieselben Standards erreichen zu können. Insgesamt soll dies zu einer Verbesserung der Weltwirtschaft führen.

Die OECD hat derzeit 30 Mitglieder (Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten), die sich mit verschiedenen Themenbereichen auseinandersetzen, zum Beispiel Governance, worunter auch die Korruptionsbekämpfung fällt.

Die OECD bekämpft die Korruption mit Hilfe der OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997. Deutschland hat dieses Übereinkommen am 10. September 1998 unterzeichnet⁹⁶ und mit Wirkung vom 15. Februar 1999 mit dem Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) umgesetzt. Demnach sind ausländische Amtsträger mit inländischen Amtsträgern bei Bestechungshandlungen gleichzustellen.

⁹⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/40272933.pdf>
(Abrufdatum: 18.09.2009).

c) OLAF

), das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, mit Sitz in Den Haag wurde 1999 mit der Verordnung (EG) 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates gegründet und ist institutionell der Kommission zuzuordnen.

Die Aufgabe von OLAF ist die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft.⁹⁷ Um dies zu gewährleisten, übt OLAF Untersuchungen in voller Unabhängigkeit⁹⁸ unter Leitung des Direktors⁹⁹ aus. Es untersucht beispielsweise Betrügereien im Zollbereich, missbräuchliche Verwendungen von Subventionen, Ausschreibungsbetrug und Steuerhinterziehung.¹⁰⁰ Dies sind „administrative“ Untersuchungen, d.h. Kontrollen oder Überprüfungen¹⁰¹, die sich in „externe“ und „interne“ Untersuchungen unterscheiden.

Externe Untersuchungen stellen eine Kontrolle in einem Mitgliedstaat dar. Grundlage für diese Befugnis sind die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 oder bestehende Kooperationsabkommen zwischen OLAF und einem Drittstaat.¹⁰² Interne Untersuchungen beziehen sich auf Einrichtungen der EG-Organe selbst.¹⁰³ Dabei sind die Einrichtungen verpflichtet, der Untersuchungskommission auch ohne Vorankündigung „Zugang zu sämtlichen Informationen und Räumlichkei-

⁹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Art. 1 Abs. 1.

⁹⁸ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Erwägungsgrund Nummer 4.

⁹⁹ *Hetzer*, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Polizeiamtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), *Kriminalistik* 2005, S. 419 (420).

¹⁰⁰ *Hallmann-Häbler/Stiegel*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), *DRiZ*, 2003, S. 241 (242).

¹⁰¹ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Art. 2.

¹⁰² Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Art. 3.

¹⁰³ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Art. 4 Abs. 1.

ten“¹⁰⁴ zu gewähren. Am Ende einer Untersuchung wird ein Untersuchungsbericht verfasst, der eine „Empfehlung zu verwaltungs- und strafrechtlichen Folgemaßnahmen“ beinhaltet.¹⁰⁵ Diese gelten in einem Verwaltungs- und Gerichtsverfahren als zulässige Beweismittel¹⁰⁶ und sind dem betroffenen Mitgliedstaat unmittelbar zu übermitteln.¹⁰⁷

Zu beachten bleibt dabei, dass OLAF keine Polizei- oder Justizbehörde ist, es unterstützt lediglich die Mitgliedstaaten zur Wahrung der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und arbeitet mit nationalen Strafverfolgungsbehörden wie Polizei, Finanzverwaltung und Zoll zusammen.¹⁰⁸ Weiterhin bleibt zu erwähnen, dass OLAF keine Befugnisse eines Mitgliedstaates beschneidet und somit der „Subsidiaritätsgrundsatz“ gewahrt ist.¹⁰⁹

Neben den Untersuchungen hat OLAF zur Aufgabe die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern. Hierfür organisiert OLAF eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit“¹¹⁰ und entwickelt Betrugsbekämpfungsmethoden.¹¹¹ OLAF selbst wird durch einen Überwachungsausschuss regelmäßig kontrolliert, wodurch die Unabhängigkeit des Amtes gewährleistet werden soll.¹¹²

¹⁰⁴ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Art. 4 Abs. 2.

¹⁰⁵ *Hallmann-Häbler/Stiegel* (Fn. 100), Kriminalistik, 2003, S. 241 (243) .

¹⁰⁶ *Hetzer* (Fn. 99), Kriminalistik, 2005, S. 419 (420).

¹⁰⁷ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 Erwägungsgrund Nummer 13.

¹⁰⁸ *Hallmann-Häbler/Stiegel* (Fn. 100), Kriminalistik, 2003, S. 241.

¹⁰⁹ Verordnung (EG) 1073/1999 Erwägungsgrund Nummer 21.

¹¹⁰ Verordnung (EG) 1073/1999 Art. 1 Abs. 2.

¹¹¹ „Ein Europäisches Instrument für den Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität und Betrug“, http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/mission/index_de.html (Abrufdatum: 10.10.2009).

¹¹² Verordnung (EG) 1073/1999 Art. 11 Abs. 1.

d) GRECO

Die Staatengruppe gegen Korruption (Group of States against Corruption – GRECO) wurde 1999 durch den Europarat gegründet und hat seinen Sitz in Strasbourg.¹¹³ Aufgabe dieser Gruppe ist es, die Fähigkeit zur Korruptionsbekämpfung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vorgaben des Europarats zu überprüfen. Es sollen die Mängel aufgezeigt und behoben werden. Im Vordergrund steht allerdings der Austausch von Erfahrungen über Mittel zur Korruptionsbekämpfung.

Derzeitig besteht die GRECO aus 46 Mitgliedern, 45 europäischen Staaten und den USA. Der GRECO können jederzeit Länder beitreten, unabhängig davon, ob sie Mitglied des Europarates sind oder nicht. Europaratsmitglieder hingegen werden automatisch auch Mitglied der GRECO, sobald das *Strafrechtsübereinkommen gegen Korruption*¹¹⁴ oder das *Zivilrechtsübereinkommen gegen Korruption*¹¹⁵ unterzeichnet wurde.

Die Arbeit von GRECO beschränkt sich auf die Erstellung von Bewertungsbögen und die anschließende Auswertung derer zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfungsstrategie der Mitgliedstaaten. Hierfür werden Bewertungsrunden zu einem bestimmten Thema von GRECO gehalten, in denen die Mitglieder sich gegenseitig analysieren. Die erste Evaluation fand von 2000 bis 2002 statt, die zweite von 2003 bis 2006 und die dritte Runde hat im Jahr 2007 begonnen. Die Themen waren bislang: die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit und die vorhandenen Mittel zur Korruptionsbekämpfung, die Verfahrensweise mit Erlösen aus Straftaten und die Verhinderung und Aufdeckung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung sowie die Transparenz der Parteienfinanzierung.

¹¹³ Resolution 99 (5).

¹¹⁴ Council of Europe ETS no. 173.

¹¹⁵ Council of Europe ETS no. 174.

2. Transparency International

Transparency International – kurz TI – ist eine Nichtregierungsorganisation, die Korruption als „Missbrauch von Macht zum privaten Nutzen“¹¹⁶ beschreibt und sich der Bekämpfung eben dieser widmet. Die Gründung von TI im Jahr 1993 liegt der Initiative von *Peter Eigen* zu Grunde, der „in den 90er Jahren für die Weltbank in Kenia arbeitete“¹¹⁷, „jener internationalen Entwicklungsorganisation, die weltweit den armen Ländern mit Krediten bei ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung hilft“.¹¹⁸ *Eigen* stellte damals fest, dass die Hilfe der Weltbank durch Korruption gehemmt wird. Doch „als er beginnt, sich für die Bekämpfung von Korruption einzusetzen, mahnt die Organisation ihn ab“.¹¹⁹ *Peter Eigen* entschließt sich 1991 dazu, die Weltbank zu verlassen und selbstständig der Korruption den Kampf anzusagen. Doch die damalige Einstellung der Gesellschaften zu Korruption war befremdend. So wurde Korruption als das C-Word¹²⁰ beschrieben und als normal angesehen, sogar als akzeptiert oder gewollt. *Peter Eigen* hatte sich dadurch zur Aufgabe gemacht, viele Menschen von seiner Idee von einer Organisation zur Korruptionsbekämpfung zu überzeugen. Dafür war es von Vorteil, dass er durch seine ehemalige Position bei der Weltbank Kontakt zu wichtigen Menschen mit noch wichtigeren Positionen hatte. So konnte er „den Ex-Weltbank-

¹¹⁶ *Eigen*, Das Netz der Korruption – Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft, 2003, S. 11.

¹¹⁷ *Martiny*, Transparency International – Die Koalition gegen Korruption – Wirkung und Nutzen einer Nichtregierungsorganisation in einem Dschungel verborgener Abhängigkeiten, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 73 (2004), S. 330.

¹¹⁸ *Eigen* (Fn. 116), S. 11.

¹¹⁹ Transparency International, Die Gründungsgeschichte von Transparency Deutschland e.V., S. 1, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Ueber_TI/Die_Gruendungsgeschichte_von_Transparency_International_Deutschland.pdf (Abrufdatum: 10.10.1009).

¹²⁰ *Eigen*, Festvortrag gehalten am 25. Mai 2001, 52. Deutscher Anwaltstag, Die Kriminalprävention, 2001, S. 138.

präsidenten *Robert McNamara*, die Entwicklungshilfeminister *Jan Pronk* (NL) , *Linda Chalker* (UK) und *Carl-Dieter Spranger* (D) und ihre engsten Mitarbeiter, den Chef der Interamerikanischen Entwicklungsbank *Enrique Iglesias*, den Generaldirektor für den Europäischen Entwicklungsfonds, *Dieter Frisch*, *Huguette Labelle*, die Präsidentin der Kanadischen Entwicklungsorganisation CIDA, und zahlreiche weitere Persönlichkeiten, insbesondere aus Afrika, Asien und Lateinamerika für sich gewinnen“.¹²¹ Im Folgenden gab es Zusammenkünfte, bei denen die Idee von *Peter Eigen* ausgereift und mit Leben gefüllt wurde. Dafür stellte *Paul Batchelor*, heute Mitglied des Beirates von TI und damals Generealdirektor der Unternehmensberatung Coopers & Lybrand, die Ausbildungsstätte des Unternehmens zur Verfügung“¹²². Im März 1993 war es dann soweit: TI wurde als „eingetragener Verein nach deutschem Recht“¹²³ mit Sitz in Berlin von *Peter Eigen* und seinen Mitstreitern „*Hansjörg Elshort*, *Joe Githongo*, *Fritz Heimann*, *Michael Hershman*, *Kamal Hossain*, *Dolores* , *George Moody Stuart*, *Jerry Parfitt*, *Jeremy Pope* und *Frank Vogt*“¹²⁴ gegründet. Diese kamen aus der „internationalen Entwicklungshilfe, aus der Wirtschaft, der Wissenschaft, von Regierungen oder Medien“.¹²⁵ Da es schwierig ist weltweit von Berlin aus die Korruption zu bekämpfen, hat TI nach seiner Gründung damit begonnen, in vielen Ländern der Welt sogenannte „National Chapter“¹²⁶ zu errichten, d.h. Schnittstellen, die vor Ort agieren können. Die Ersten gab es in Kenia, USA, Bangladesch, Großbritannien, Deutschland und Ecuador.¹²⁷

¹²¹ *Eigen* (Fn. 116), S. 38.

¹²² *Eigen* (Fn. 116), S. 40.

¹²³ *Martiny* (Fn. 117), S. 330.

¹²⁴ *Eigen* (Fn. 116), S. 43.

¹²⁵ *Eigen* (Fn. 116), S. 14.

¹²⁶ *Kremer*, Transparency International – die Koalition gegen Korruption, in: Möller/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005, S. 451 (452).

¹²⁷ *Eigen* (Fn. 116), S. 45.

Jetzt sind diese in mehr als 80 Ländern der Welt vertreten.¹²⁸ TI hat sich zu diesem Zeitpunkt klare Ziele und somit Richtlinien gesetzt: (1.) „die Mauer aus Schweigen rund um die Korruption durchbrechen, indem ausführlich und professionell über das Thema gesprochen wird; (2.) gemeinsam die Realität der Korruption erkennen und definieren und die Mängel bestehender nationaler und internationaler Gegenmaßnahmen aufzeigen; (3.) Koalitionen gegen die Korruption bilden, indem sie verschiedene Seiten zusammenbringen und gleichzeitig Ressourcen für die neue Organisation mobilisieren; (4.) die Aufmerksamkeit der Medien auf die Gefahren der Korruption lenken und zeigen, welchen Schaden sie besonders in den Entwicklungsländern anrichtet.“¹²⁹ TI will die betroffenen Staaten und Unternehmen nicht anprangern, sondern zu einer Verbesserung der Lage führen und das Problem am Kern packen. Es gilt der Grundsatz: „TI ermittelt nicht, erstattet nicht Anzeigen, verfolgt keine Einzelfälle. TI folgt vielmehr einem ganzheitlichen, auf strukturelle Reformen setzenden Ansatz zur Bekämpfung von Korruption.“¹³⁰

Um diese Ziele umzusetzen, hat TI ein erstes Instrument geschaffen: den Integritätspakt oder Integrity Pact (IP)¹³¹. Dieser besagt, dass „alle Anbieter für ein Projekt (z.B. eine U-Bahn, ein Kraftwerk, das Fernmeldewesen) öffentlich ihre Unbestechlichkeit geloben und den Pakt unterzeichnen. Wer gegen dieses Gebot verstößt, hat mit Sanktionen zu rechnen: einer Vertragsstrafe und einer Sperre für weitere Aufträge“¹³². Ziele des IP sind es auf der einen Seite, dass Unterneh-

¹²⁸ Internetpräsentation Transparency International, <http://www.transparency.org.au/> (Abrufdatum: 19.09.2009).

¹²⁹ *Eigen* (Fn. 116), S. 44.

¹³⁰ *Martiny* (Fn. 117), S. 330 (331).

¹³¹ Die folgenden Ausführungen zum IP beruhen auf dessen Internetpräsentation von Transparency International Deutschland e.V., <http://www.transparency.de/Konzept-und-moegliche-Anwendun.697.0.html> (Abrufdatum: 19.09.2009).

¹³² *Martiny* (Fn. 117), S. 330 (333).

men auf Korruption verzichten und auf der anderen Seite, dass staatliche Organisationen vor dem Schaden, der durch Korruption verursacht wird, bewahrt werden. Der IP beruht dabei auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens. Weiß ein Unternehmen, das sich für einen Auftrag bewirbt, dass seine Mitstreiter nicht bestechlich sind, braucht dieses Unternehmen es selbst nicht tun. Es muss dabei allerdings auch die Garantie erhalten, dass die Auftragsgeber sich nicht bestechen lassen und somit durch Bestechung keinen Vorteil erlangen. Um dies zu gewährleisten, enthält der IP für den Auftragnehmer und Auftraggeber den Grundsatz Fairness und Transparenz. Im Einzelnen legt er neben dem Bestechungsverbot fest, dass der Auftragsgeber für den Auftrag relevante Informationen für alle Beteiligten gleichermaßen offen legt, aber auch vertrauliche Informationen nicht weitergibt. Dies soll verhindern, dass ein Beteiligter gegenüber einem anderen einen Vorteil erlangt. Seitens des Auftragnehmers wird festgelegt, dass dieser keine Absprachen mit konkurrierenden Parteien trifft und bei Anfrage seine Zahlungsvorgänge offen legt. Um dies zu kontrollieren, bedarf es der Beobachtung des Prozesses zur Auftragsvergabe und Auftrags Erfüllung. Dafür kann seitens des Auftraggebers eine externe Stelle beauftragt werden, zum Beispiel entsprechende Experten oder Organisationen der Zivilgesellschaft. Der IP ist keine im Gesetz festgelegte Norm und bedarf einer ständigen Überprüfung der Brauchbarkeit und einer Ergänzung durch neu gewonnen Informationen.¹³³

Um Unternehmen und staatlichen Organisationen einen weiteren Handlungsansatz zur Bekämpfung der Korruption zu geben, hat TI neben dem Integritätspakt auch Leitfäden entwickelt. Dies sind das sogenannte „TI Source Book“¹³⁴ und der „Corruption Fighters` Tool-

¹³³ *Eigen* (Fn. 116), S. 79.

¹³⁴ Abrufbar unter: <http://www.transparency.org/publications/sourcebook> (Abrufdatum 20.09.2009)

kit.“¹³⁵ Bei diesen Instrumenten handelt es sich um „gleichzeitig systematische Materialsammlungen zur Korruptionsbekämpfung und analytische Hilfsmittel für konkrete Reformen“¹³⁶.

Das Source Book ist eine Anleitung für den Aufbau und die Erhaltung der Integrität, besser der Rechtschaffenheit, eines Staates. Es ist somit ein Ansatz für jegliche Art von Antikorruptionsprogrammen. Das Werk zeigt auf, welche Institutionen in seinem „Integrity System“ welchen Beitrag leisten. Es können dadurch Schwachstellen im eigenen System erkannt und behoben werden. Peter Eigen beschreibt in seinem Buch „Das Netzwerk der Korruption“ das Source Book als „ein solches ganzheitliches Idealsystem, das die Gesellschaft vor Korruption schützt, wie das Immunsystem den menschlichen Körper vor Krankheiten.“¹³⁷

Der Corruption Fighters` Toolkit ist eine Sammlung von Werkzeugen, die helfen, Korruption zu bekämpfen. Hierbei werden von den National Chapter und auch von Organisationen Erfahrungen widergespiegelt, mittels derer sie die Korruption einen Schritt weiter bekämpfen.¹³⁸ Solche Instrumente sind zum Beispiel die Aufklärung der Bevölkerung durch das Radio in Brasilien.¹³⁹ Doch hilft das nicht in einem Staat wie Japan, in dem die Bevölkerung von Werbung erdrückt wird. Da ist es angebrachter, Informationstage in Schulen durchzuführen, wie es ebenfalls in Schulen in Amerika gemacht wird. Der Corruption Fighters` Toolkit ist somit ebenfalls eine Zusammenstellung von konkreten Ideen zur Korruptionsbekämpfung.

Neben der Präventionsarbeit zeigt Transparency International auf, wie korrupt Länder der Welt und die Menschen und Unternehmen in ihnen

¹³⁵ Abrufbar unter: http://www.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_2001 (Abrufdatum 20.09.2009).

¹³⁶ Eigen (Fn. 116), S. 96.

¹³⁷ Eigen (Fn. 116), S. 97.

¹³⁸ Eigen (Fn. 116), S. 101.

¹³⁹ Eigen (Fn. 116), S. 102.

sind. Hierfür hat TI zwei Indizes entwickelt, den Corruption Perception Index (CPI) und den Bribe Payers Index (BPI). Der CPI misst, wie Korruption wahrgenommen wird, d.h. „wie bestechlich ein Land ist“¹⁴⁰. TI erhebt hierfür selbst keine Daten oder untersucht ein Land, sondern wertet Einschätzungen externer Personen oder Forschungsinstitute aus. Da sich TI auf subjektive Meinungen bezieht, wird bei der Erhebung der Quellen auf deren Herkunft geachtet und auf die Anzahl der Bewertungen. Denn je mehr Quellen, desto objektiver wird eine Einschätzung. Hat TI mehrere Quellen über ein Land vorliegen, wird es in den CPI aufgenommen und mit einer Durchschnittsnote von 0 (viel Korruption) bis 10 (keine Korruption) belegt. Es entsteht durch eine Vielzahl von untersuchten Ländern eine Skala, in der die skandinavischen Länder bisher am besten und Länder wie Bangladesch und Kamerun am schlechtesten abschnitten.¹⁴¹ Deutschland belegt regelmäßig einen mittleren Platz.¹⁴²

Wenn ein Land besonders bestechlich ist, muss es auch Institutionen geben, die diesen gegenüber Bestechungshandlungen vornehmen. Um dies aufzuzeigen, hat TI den BPI erstellt. Er ist eine Zusammenfassung aus einer Umfrage, bei der 835 Geschäftsexperten zur Bereitschaft der Bestechung in anderen Ländern befragt wurden. Ebenfalls wie bei dem CPI wird hier eine Rangliste erstellt, mit einer Skala von 0 bis 10. Die Werte des CPI und des BPI nähern sich aneinander an, so liegen auch hier die skandinavischen Länder auf den vorderen Plätzen und Deutschland im Mittelfeld.

Als zusammenfassendes Medium, welches das Engagement zur Korruptionsbekämpfung einzelner Länder misst, hat TI einen weiteren Bericht erfasst, den Global Corruption Report. Dieser erscheint seit

¹⁴⁰ *Martiny* (Fn. 117), S. 330 (334).

¹⁴¹ *Martiny* (Fn. 117), S. 330 (334).

¹⁴² 2008 Rang 14 mit der Note 7,9.

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table (Abrufdatum: 20.09.2009).

dem Jahr 2001 jährlich und setzt mit seinem Thema jedes Jahr einen neuen Schwerpunkt. 2007 behandelte der Global Corruption Report das Thema „Korruption in der Justiz“¹⁴³ und im Jahr 2009 die „Korruption in der Privatwirtschaft“¹⁴⁴.

Transparency International ist eine Nichtregierungsorganisation die die Korruption präsent macht und mit vielen verschiedenen Mitteln bekämpft. Dies führt zu einer großen Publizität der Gefährlichkeit der Korruption und einem umfassenden Spektrum an Möglichkeiten, diese zu bekämpfen. Es bleibt jedoch zu beachten, dass Mittel zur Bekämpfung der Korruption immer wieder einer Überprüfung bedürfen, um sie den Veränderungen in der Wirtschaft anzupassen.

3. Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption

Das *Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption*¹⁴⁵ ist der Vorläufer des *Jack & Mae Nathanson Centre on transnational Human Rights, Crime and Security*. Diese Organisation ist eine Forschungseinrichtung der *Osgoode Hall Law School York University*, die durch eine Spende über drei Millionen US-Dollar des Sohnes *Mark Nathanson* der Eheleute *Jack und Mae Nathanson* 1997 gegründet wurde. Heute ist *Mark Nathanson* durch seine Arbeit als Ehrenbeamter der New Yorker Polizeidirektion ausgezeichnet und ist einer von sechs Mitgliedern der kanadischen nationalen Stelle von Transparency International. Die Arbeit des Nathanson Centre bezieht sich auf Untersuchungen des Phänomens der grenzüberschreitenden Kriminalität und die erforderlichen Gegenmaßnahmen zum Schutze

¹⁴³ Comparative Reports on Judicial Corruption.

¹⁴⁴ Corruption and the Private Sector.

¹⁴⁵ Die folgenden Ausführungen berufen sich auf die Internetpräsentation des Jack & Mae Nathanson Centre on transnational Human Rights, Crime and Security, <http://nathanson.osgoode.yorku.ca/> (Abrufdatum: 22.12.2009).

der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit eines Landes. Die Organisation will durch Seminare zum Thema Organisierte Kriminalität und durch Forschungsberichte zu diesem Thema die Gesellschaft auf dieses Kriminalitätsphänomen und dessen Auswirkungen aufmerksam machen. Ziel der Organisation ist ebenfalls die Verbesserung der Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden und der Öffentlichkeit.

V. Korruptionsbekämpfung in Deutschland

1. Straftatbestände

Das Strafgesetzbuch bildet die wichtigste Grundlage der Bekämpfung der Korruption, indem in den §§ 331 – 334 StGB die Vorteilsannahme, die Bestechlichkeit, die Vorteilsgewährung und die Bestechung als Kerntaten der Korruption unter Strafe stellt werden. Sie sind Inhalt des dreißigsten Abschnittes des StGB und zählen demnach zu den Straftaten im Amt. Die Strafhandlungen bestehen hierbei indem „Fordern, Sich-versprechen-lassen oder Annehmen eines Vorteils für sich oder einen Dritten beziehungsweise im Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines Vorteils“¹⁴⁶. Zu unterscheiden bleibt zwischen den §§ 331, 332 StGB und den §§ 333, 334 StGB die Funktion des „Amtsträgers“¹⁴⁷ oder „des für den öffentlichen Dienst besonders

¹⁴⁶ Bannenberg (Fn. 27), S. 19.

¹⁴⁷ § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB „Amtsträger ist: wer nach deutschem Recht a) Beamter oder Richter ist, b) in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder c) sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen“.

Verpflichteten“¹⁴⁸ als Beteiligten. Während der Amtsträger oder der für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete bei den §§ 331, 332 StGB selbst einen Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, zählt er bei den §§ 333, 334 StGB nicht zum alleinigen Täterkreis, diese Strafhandlungen können von jedem wahrgenommen werden. Weiterhin besteht ein Unterschied zwischen den §§ 331, 333 StGB, bei denen ein Vorteil für eine Dienstaussübung gewährt wird, und den §§ 332, 334 StGB, bei denen dies kein Tatbestandsmerkmal darstellt. Ebenfalls besteht ein Unterschied zwischen den §§ 331, 333 StGB zu den §§ 332, 334 StGB darin, dass eine Strafbarkeit nach den §§ 331, 333 StGB im Gegensatz zu den §§ 332, 334 StGB ausgeschlossen werden kann, wenn die Vorteilsannahme oder Vorteilsgewährung durch eine zuständige Behörde im Vorhinein oder Nachhinein genehmigt wird.¹⁴⁹

Das Strafmaß dieser Delikte liegt in einem Rahmen von drei Monaten bis hin zu fünf Jahren.¹⁵⁰ Durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz¹⁵¹ vom 13. August 1997 wurden diese Strafzumessungen angehoben. Zuvor begann eine Strafe bei zwei Jahren und reichte bis hin zu fünf

¹⁴⁸ § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB „Für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete sind Personen, die nicht selbst Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Die Person muss nach Buchstabe a bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, bei ihr beschäftigt oder für sie tätig sein.“.

¹⁴⁹ §§ 331 Abs. 3, 333 Abs. 3 StGB.

¹⁵⁰ § 331: Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe; § 332: Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe; § 333 Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe; § 334 Freiheitsstrafe von drei Monaten bis fünf Jahren, in minder schweren Fällen Freiheitsstrafe von zwei Jahren oder Geldstrafe.

¹⁵¹ „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“, BGBl. I vom 13.08.1997, S. 2038, in Kraft getreten am 20.08.1997.

Jahren.¹⁵² Wesentliche Änderung des Strafgesetzbuchs durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz ist das Hinzufügen des besonders schweren Falls der Bestechlichkeit und Bestechung nach § 335 StGB als eine Strafzumessungsregelung mit einer Strafe von nicht unter zwei bis zu zehn Jahren. Dieser tritt ein, wenn ein Vorteil größeren Ausmaßes von mindestens 10.000 € erlangt wurde, es sich um Wiederholungstaten handelt oder durch die wiederholte Tatbegehung eine Einnahmequelle von nicht nur vorübergehender Art geschaffen wird.¹⁵³ Ebenfalls hinzugefügt wurde die Bestechung und Bestechlichkeit im gesellschaftlichen Verkehr durch den § 299 StGB als Ersatz für den § 12 UWG¹⁵⁴, dem Bestechen von Angestellten. Wichtig ist hierbei, dass kein Strafantrag mehr nach § 22 UWG gestellt werden muss. Nach § 301 kann eine solche Tat auch aus öffentlichem Interesse verfolgt werden. Die Strafe betrug vor der Änderung bis zu einem Jahr und liegt jetzt bei bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe.¹⁵⁵

Weitere strafrechtlich relevante Normen zur Korruption sind das Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen bei Ausschreibungen nach § 298 StGB, der besonders schwere Fall der Bestechung und Bestechlichkeit im gesellschaftlichen Verkehr nach § 300 StGB sowie die Wählerbestechung nach § 108b StGB und die Abgeordnetenbestechung nach § 180e StGB. Rechtsgut des § 298 StGB ist der faire Wettbewerb. Dieser soll vor „Verfälschung und Außerkraftsetzen des echten Leistungswettbewerbs durch unlautere und nicht offenbarte Einflüsse“¹⁵⁶ geschützt werden. § 300 StGB stellt eine Strafzumes-

¹⁵² *Bartsch/Paltzow/Trautner*, Korruptionsbekämpfung – Praxishandbuch für die öffentliche Verwaltung, 2009, Kapitel 4, S. 11 f., § 331 bis 2 Jahre, § 332 ohne minder schweren Fall bis 3 Jahre, § 333 bis 2 Jahre, § 334 ohne minder schweren Fall bis 2 Jahre.

¹⁵³ *Fischer*, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 56. Auflage, 2009, § 335 Rdnrn. 6, 7, 10.

¹⁵⁴ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

¹⁵⁵ *Bartsch/Paltzow/Trautner* (Fn. 152), Kapitel 4, S. 12.

¹⁵⁶ *Bannenberg* (Fn. 267, S. 22).

sungsregelung zu § 299 dar, indem bei Erlangung eines Vorteils größeren Ausmaßes oder bei gewerbsmäßigen Handeln vorliegt eine Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren vorgesehen ist. § 108b StGB steht in der Tathandlung den §§ 331-334 StGB gleich. Ein Unterschied liegt allerdings darin, dass neben der Erlangung eines Vorteils die Handlungen auf den Kauf einer Stimme abzielen. Dass heißt konkret, dass jemand „nicht oder in einem bestimmten Sinn wähle“¹⁵⁷. Mit dem § 108e StGB hingegen ist der Stimmenkauf beziehungsweise Stimmenverkauf unter Strafe gestellt, im Einzelnen bei Wahlen und Abstimmungen. Geschützt wird dadurch die „Legitimität der parlamentarischen Demokratie“¹⁵⁸. Wichtiges Kriterium ist hierbei die Bestechungshandlung selbst. Unter § 108e StGB fallen nur solche korrupten Verhaltensweisen, die sich unmittelbar auf eine zukünftig bevorstehende Stimmenabgabe beziehen. Dabei ist nicht die zeitliche Nähe der Wahl oder Abstimmung relevant, sondern ihr Gegenstand in einer solchen unrechtmäßigen Vereinbarung selbst.¹⁵⁹ Für Mandats-träger übliche Verhandlungen und Annahme von Spenden für einen Wahlkampf sind davon abzugrenzen. Jedoch besteht eine gewisse Schwierigkeit, eine genaue Auflistung von erlaubten Handlungen aufzustellen.

Neben dem Strafgesetzbuch wurden das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG)¹⁶⁰ und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG)¹⁶¹ als wirksame Mittel zur Korruptionsbekämpfung verabschiedet.

Grundlage des EUBestG ist das Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der

¹⁵⁷ § 108 b Abs. 1.

¹⁵⁸ Fischer (Fn. 153), § 108 e Rdn. 2.

¹⁵⁹ Fischer (Fn. 152), § 108 e Rdn. 7.

¹⁶⁰ BGBl. II vom 10.09.1998, S. 2340 ff., in Kraft getreten am 22.09.1998.

¹⁶¹ BGBl. II vom 10.09.1998, S. 2327 ff., in Kraft getreten am 15.02.1999.

Europäischen Gemeinschaften.¹⁶² Ziel des EuBestG ist die „Gleichstellung von ausländischen mit inländischen Amtsträgern bei Bestechungshandlungen“¹⁶³. Für die Strafbarkeit nach §§ 332, 334 – 336, 338 StGB sind demnach dem deutschen Amtsträger, die Amtsträger eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, Gemeinschaftsbeamte im Sinne des Artikels 1 des Protokolls vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG sowie Mitglieder der Kommission und des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaft gleichgestellt.¹⁶⁴ Weiterhin ist geregelt, dass eine Straftat auch verfolgt werden kann, wenn sie in einem Land begangen wurde, das diese Handlung nicht unter Strafe stellt. Voraussetzung ist, dass der Täter zum Zeitpunkt der Tat Deutscher ist oder ein Ausländer als Amtsträger i.S.d. § 11 Abs. 1b Nr. 2 StGB beziehungsweise als Gemeinschaftsbeamter der Europäischen Gemeinschaften mit Sitz im Inland die Tat begangen hat.¹⁶⁵ Dieser Bestandteil gilt auch für die Geldwäsche nach § 261 StGB.¹⁶⁶

Das IntBestG basiert auf dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.¹⁶⁷ Das IntBestG bezieht sich im Gegensatz zum EUBestG nicht auf § 332 und § 333 StGB. Es werden somit nur „aktive“ beziehungsweise selbst initiierte Bestechungshandlungen nach dem IntBestG unter Strafe gestellt. Die Gleichstellung der Amtsträger wird im IntBestG über die Grenzen der Europäischen Union hinaus auf ausländische Amtsträger ausgedehnt. Ebenfalls stehen ihnen Personen gleich, die beauftragt sind öffentliche Aufgaben für eine ausländische Behörde, für ein öffentliches Unter-

¹⁶² Amtsblatt EG Nr. C 313/01 vom 23.10.1996.

¹⁶³ Art 2 § 1 EUBestG.

¹⁶⁴ Art. 2 § 1 Abs. 1 Nr. 2 EUBestG.

¹⁶⁵ Art. 2 § 2 EUBestG.

¹⁶⁶ Art. 3 EUBestG.

¹⁶⁷ OECD-Konvention.

nehmen mit Sitz im Ausland oder für einen ausländischen Staat wahrzunehmen.¹⁶⁸

2. Richtlinien, Erlasse, Rundschreiben

Neben dem Grundbaustein in Form der Gesetze zur Bekämpfung der Korruption hat die Bundesregierung eine „Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“¹⁶⁹ erlassen. Ihre Anwendung findet diese Richtlinie in allen Dienststellen des Bundes. Dazu zählen die „oberste Bundesbehörden, die Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, die Gerichte des Bundes und die Sondervermögen des Bundes, sowie alle juristischen und privaten Personen des öffentlichen Rechts“.¹⁷⁰ Ziel der Richtlinie ist es, mit einem Katalog von Maßnahmen in Behörden Korruption zu unterbinden beziehungsweise die Möglichkeit von Korruption erheblich zu erschweren. Solche Maßnahmen sind das Mehr-Augen-Prinzip und die Transparenz der Handlungen in einer Behörde selbst.¹⁷¹ Das Mehr-Augen-Prinzip wirkt der Heimlichkeit, in der Korruption entstehen kann, entgegen. Hierbei werden in entsprechend korruptionsgefährdeten Bereichen Vorgänge oder Aufgabenerfüllungen durch mehrere voneinander unabhängige Personen geprüft. Es wird dadurch korrupten Menschen schwieriger gemacht, auf andere Personen Einfluss auszuüben, da der Umkreis der zu Bestechenden immer größer werden müsste. Die Transparenz fördert dies zusätzlich, indem die einzelnen Inhalte einer dienstlichen Handlung präsent und nachvollziehbar gestaltet werden.

¹⁶⁸ Art. 2 Nr. 2 IntBestG.

¹⁶⁹ Vom 30.07.2004, Bundesanzeiger Nr. 148, S. 17745, Veröffentlichung am 10.08.2004.

¹⁷⁰ Punkt 1 „Anwendungsbereich“ der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

¹⁷¹ Punkt 3 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

Diese Maßnahmen sind vorab dem Grad der Korruptionsgefährdung anzupassen. Dafür müssen die Behörden eine „Risikoanalyse“¹⁷² durchführen, um die entsprechende tatsächliche Gefährdung festzustellen. Um diese Aufgabe zu vereinfachen, hat die Bundesregierung eine *Empfehlung zur Korruptionsprävention* gegeben. In dieser werden Beispiele für korruptionsgefährdete Bereiche genannt. Grundsätzlich sind demnach Arbeitsbereiche gefährdet, bei denen Dritte Einfluss auf die Ausübung von Diensthandlungen haben könnten. Als besonders gefährdet eingestuft sind Gebiete, in denen häufig Verbindungen zu außenstehenden Personen bestehen. Ebenfalls sind in einem solchen Maß Bereiche gefährdet, die mit dem Beschaffungswesen verbunden sind. Des Weiteren zählt hierzu jegliche Arbeit in Verbindung mit einem Dritten, zum Beispiel die Erteilung von Auflagen oder das Festsetzen beziehungsweise Erheben von Gebühren. Neben der Einstufung der Gefährdung wird in der Empfehlung dargelegt, dass eine Analyse zur Gefährdung nach fünf Jahren zu wiederholen ist. Hierfür soll in einem ersten Schritt eine allgemeine Auswertung stattfinden. Dabei soll überprüft werden, ob überhaupt eine Gefährdung vorliegt. Falls diese bejaht wird, sollen die bereits vorhandenen Mittel zur Unterbindung der Korruption anhand der entsprechenden Gefährdung eines Bereiches überprüft werden. Abschließend sollte eine Analyse neue Erkenntnisse und Möglichkeiten zur Verhinderung der Korruption hervorbringen.

Die Personen, die in einem gefährdeten Bereich arbeiten, sind bedacht auszuwählen und nach einiger Zeit ist eine Rotation in den verschiedenen Aufgabenbereichen durchzuführen. Dies sollte ebenfalls einen Rahmen von fünf Jahren nicht überschreiten.

¹⁷² Punkt 2 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

Um Beschäftigte einer Dienststelle zu sensibilisieren, ist „eine Ansprechperson für Korruptionsprävention zu bestellen“¹⁷³. Diese Person wird beratend tätig und setzt die Beschäftigten in Bezug auf Korruption in Kenntnis und bildet diese dementsprechend fort. Weiterhin sind die Beschäftigten über die Konsequenzen der Korruption zu belehren, hierfür wird ein „Verhaltenskodex gegen Korruption“¹⁷⁴ genutzt. Ebenfalls sind bei dieser Person Anzeichen für Korruption bekannt zu geben, da sie selbst die Funktion wahrnimmt solche Anzeichen zu bewerten und gegebenenfalls an den Leiter der Dienststelle zu melden.

Die Vorgesetzten einer Behörde sind dazu angehalten, ihre Vorbildfunktion wahrzunehmen und mit besonderer Aufmerksamkeit auf Anzeichen von Korruption zu achten. Um sie zu unterstützen, gibt es zu der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung einen „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen“¹⁷⁵. Es werden darin Anhaltspunkte aufgezählt, die korrupte Handlungen nach sich ziehen können. Ebenfalls werden Maßnahmen genannt, die diesen Anzeichen entgegen wirken. Voran steht auch hier die Belehrung und Sensibilisierung der Beschäftigten.

Weitere Korruptionsprävention wird in der Bundesverwaltung durch die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Sponsoring“¹⁷⁶ und dem

¹⁷³ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, Punkt 4.

¹⁷⁴ Anlage 1 zur Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung; Grundaussagen des Verhaltenskodex: „Korruption schadet allen. Korruption beschädigt das Ansehen des Staates und seiner Beschäftigten. Korruption ist kein Kavaliersdelikt. Sie führt direkt in die Strafbarkeit. Korruption fängt schon bei Gefälligkeiten an. Korruption macht abhängig. Korruption macht arbeitslos.“.

¹⁷⁵ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, Anlage 2.

¹⁷⁶ Amtlicher Teil Bundesanzeiger Nr. 126, S. 14906, Bundesministerium des Innern, vom 07.07.2003.

„Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken“¹⁷⁷ betrieben.

Durch Sponsoring, dass heißt durch „die Zuwendung von Geldleistungen, Sachleistungen oder Dienstleistungen durch Private“¹⁷⁸, gerät die Bundesverwaltung in Gefahr bestechlich zu wirken. Dementsprechend sind Regeln¹⁷⁹ festgelegt, die die Rechtschaffenheit einer Behörde erhalten sollen. So sind die Leistungen des Sponsorings offen zu legen und transparent zu machen. Das heißt konkret: der Art und Umfang der Leistung sind darzustellen sowie deren tatsächliche Verwendung. Ebenfalls ist die Art der Dienstleistung festzulegen, die die Behörden dafür erbringt. Der Wettbewerb zwischen den Sponsoren ist dabei aufrecht zu erhalten. Die Entscheidung für einen Sponsor hat nach objektiven Gründen, wie der finanziellen Leistungsfähigkeit und der individuellen Zulässigkeit zu erfolgen. Vereinbarungen dürfen nicht ausgeweitet und weitere Verpflichtungen als abgesprochen nach sich ziehen. Beispiele für zulässiges Sponsoring sind nach der Anlage der Verwaltungsvorschrift für Sponsoring Veranstaltungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit, repräsentative Veranstaltungen zur Darstellung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Ausland oder Zuwendungen an Büchereien und Mediotheken als Ergänzung des dienstlichen Angebots.

Die Annahme von Belohnungen und Geschenken ist grundsätzlich verboten, wenn eine Beeinträchtigung der Beschäftigten einer Behörde zu erwarten ist. Auch hier gilt der Grundsatz, die Integrität der Bundesverwaltung zu wahren. Neben tatsächlichen überreichten Geschenken sind auch sonstige Zuwendungen verboten. Dies sind zum Beispiel „der Verbrauch von Benzin, Gutscheine oder Frei- bzw. Ein-

¹⁷⁷ Gemeinsames Ministerialblatt, 2004, S. 1074 ff..

¹⁷⁸ Punkt 1 „Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen“.

¹⁷⁹ Nachfolgende Ausführungen berufen sich auf den Punkt 3 „Grundsätze“ der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater.

trittskarten“¹⁸⁰. Einzelfälle sind in jedem Fall beim Dienstherrn anzu-melden, der darüber entscheidet, ob es sich um einen Fall der Befan-genheit handelt oder nicht. Im letzteren Fall kann der erlangte Vorteil behalten werden. Ausnahme zu der bedingungslosen Anzeigepflicht ist die Zuwendung einer Leistung bis zu 25 €. Darunter sind soge-nannte Streuartikel, wie Kugelschreiber und sonstige Werbeartikel zu fassen. Bei solchen Gegenständen kann von einer „stillschweigenden Zustimmung“¹⁸¹ der Dienststelle ausgegangen werden.

3. Antikorruptionsgesetze auf Ebene der Bundesländer

Neben der Bundesregierung engagieren sich zunehmend die Bundes-länder im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Maßgeblich sind hier-bei Verwaltungsvorschriften der Landesregierungen zur Bekämpfung von Korruption sowie Richtlinien zur Korruptionsprävention und Rundschreiben bezüglich des Verbotes der Annahme von Geschen-ken. Solche Mittel zur Korruptionsbekämpfung sind ausnahmslos in

¹⁸⁰ Aufzählung von Beispielen unter Punkt 2 des Rundschreibens.

¹⁸¹ Punkt 4 des Rundschreibens.

den Bundesländern vertreten.¹⁸² Festzustellen ist hierbei, dass diese Verwaltungsvorschriften den Begriff der Korruption eingrenzen, korruptionsgefährdete Bereiche benennen und als Mittel zur Vermeidung von Korruption das Vier-Augen-Prinzip, die Transparenz und auch die

¹⁸² *Baden-Württemberg*: Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Verhütung unrechtmäßiger und unlauterer Einwirkungen auf das Verwaltungshandeln und zur Verfolgung damit zusammenhängender Straftaten und Dienstvergehen, GABl. S. 502 vom 19.12.2005; *Bayern*: Richtlinie der Bayerischen Staatsregierung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, AllMBI. S. 87 vom 13.04.2004; *Berlin*: Ausführungsvorschriften der Senatsverwaltung für Inneres über die Annahme von Belohnungen und Geschenken, DBl. I S. 87 vom 9.03.1990; *Brandenburg*: Richtlinie der Landesregierung zur Korruptionsprävention in der Landesverwaltung Brandenburg, ABl. S. 362 vom 25.04.2006; *Bremen*: Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen, Brem.ABl. S. 103 vom 16.01.2001; *Hamburg*: Bekanntmachung über die Annahme von Belohnungen und Geschenken, MittVw. Nr. 5 S. 113 ff. vom 31.05.2001; *Hessen*: Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken, StAnz. S. 2490 vom 17.10.2006; *Mecklenburg-Vorpommern*: Verwaltungsvorschrift des Landes betr. Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, Amtsbl. M-V S. 1031 vom 23.08.2005; *Niedersachsen*: Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung, Nds. MBl. 2009 S. 66 vom 16.12.2008; *Nordrheinwestfalen*: Runderlass betr. Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, MBl. NRW S. 623 vom 26.04.2005; *Rheinland-Pfalz*: Verwaltungsvorschrift der Landesregierung betr. Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, MinBl. S. 346 vom 29.04.2003; *Saarland*: Richtlinien der Landesregierung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung, GMBI. Saar 2001 S. 4 vom 19.12.2000; *Sachsen*: Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Korruptionsvorbeugung in der staatlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen, SächsABl. S. 635 vom 21.05.2002; *Sachsen-Anhalt*: Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption, MBl. LSA S. 3419 vom 28.04.2008; *Schleswig-Holstein*: Richtlinie der Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein, Amtsbl. Schl.-H. S. 414 vom 18.03.2008; *Thüringen*: Richtlinie der Landesregierung zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Freistaates Thüringen, ThürStAnz. S. 2540 vom 8.10.2002.

Rotation der Beschäftigten vorsehen. Weiterhin werden die Indikatoren zum korrupten Handeln benannt. Ebenfalls sollen Dienst- und Fachaufsichten stattfinden sowie die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten hinsichtlich der Gefährdung von und durch Korruption. Die Landesregierungen haben somit die Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung für sich umgesetzt. In den Landesregierungen gibt es wie in der Bundesregierung mehrere Mittel zur Korruptionsbekämpfung. So gibt es in Baden-Württemberg ein Merkblatt des Innenministeriums für Vorgesetzte: „Korruption: Vorbeugen – Erkennen – Handeln“¹⁸³ und in Nordrhein-Westfalen ein Korruptionsbekämpfungsgesetz¹⁸⁴. Während das Merkblatt von Baden-Württemberg ein Flyer mit wichtigsten Informationen zur Korruption, ähnlich wie bei den Richtlinien und Rundschreiben, ist, trifft das Korruptionsbekämpfungsgesetz von NRW „u.a. Regelungen für ein Korruptionsregister für den öffentlichen Bereich, verpflichtet öffentliche Stellen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu treffen und sieht Transparenzvorschriften für Mandatsträger und -trägerinnen vor“.¹⁸⁵

4. Korruptionsbekämpfung in der Bundespolizei

Die Korruptionsbekämpfung in der Bundespolizei ist vor allem durch die Umsetzung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung geprägt. Hierbei ist dem Punkt zwei der Richtlinie nachgekommen worden, indem Arbeitsbereiche der Bundespolizei in Gefährdungsstufen eingeteilt wurden. Gefährdet sind demnach jegliche Bereiche innerhalb der Bundespolizei, die dem

¹⁸³ LKA Baden-Württemberg, Bericht der Koordinierungsgruppe Korruptionsbekämpfung (KGK) 2003, 2004.

¹⁸⁴ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen, GVBl. NRW 2005 S. 8 vom 16.12.2004.

¹⁸⁵ Internetpräsentation des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW, abrufbar unter: <http://www.im.nrw.de/inn/86.htm> (Abrufdatum: 16.12.2009).

Beschaffungswesen angegliedert sind. Weiterhin sind Aufgabengebiete korruptionsgefährdet, bei denen Kontakte zu Dritten hergestellt werden. So kann der Arzt als Leiter der Sanitätsabteilung hinsichtlich der Erstellung eines Krankenscheins beeinflusst werden, ein Sachbearbeiter falsche Schadensgutachten von Geräten ausstellen, in der Reisekostenabrechnungsstelle falsche Angaben gemacht werden oder der Bearbeiter für den Haushalt zu viel Kosten veranschlagen und sich wie die anderen genannten selbst bereichern.¹⁸⁶ Ebenfalls sind Personen gefährdet, die als Entscheidungsträger innerhalb der Bundespolizei tätig werden. Des Weiteren zählen zu den korruptionsgefährdeten Bereichen Tätigkeitsfelder, in denen mit personenbezogenen Daten beziehungsweise vertraulichen Daten umgegangen wird.

Beschäftigte der Bundespolizei, die in solch besonders korruptionsgefährdeten Bereichen tätig sind, sollen darüber in Kenntnis gesetzt werden und unter Vorlage des Verhaltenskodex gegen Korruption belehrt werden. Bei der Neubesetzung von solchen Dienstposten ist ebenfalls bedacht mit der Richtlinie umzugehen, dass heißt das Personal ist dem Punkt vier der Richtlinie entsprechend sorgfältig auszuwählen. Weiterhin wurde für die Bundespolizei festgelegt, dass bei einem begrenzten Zeitraum von fünf Jahren für eine Stelle eine Statistik zu führen ist, wann ein Dienstposten durch wen besetzt wurde. Die sich daraus ergebende Rotation nach fünf Jahren ist durch die Veränderung von sachlichen oder örtlichen Zuständigkeiten des jeweiligen Dienstpostens wahrzunehmen. Gegebenenfalls ist die Zusammensetzung einer Dienstgruppe zu verändern oder letztendlich eine Umsetzung oder Versetzung vorzunehmen. Im Fall einer Umsetzung oder Versetzung ist die Fähigkeit der Bundespolizei zur Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, auf Spezialverwendungen hinsichtlich der nötigen Qualifikationen Rücksicht zu nehmen und möglichst eine Umsetzung eines Beschäftigten innerhalb der Dienststelle zu bevorzugen. Wenn eine Rotation, wie zum Beispiel in Spezialverwendungen,

¹⁸⁶ Zu den genannten Verwendungen siehe: ODP Stand 07/05.

aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich beziehungsweise nicht effektiv wäre, sind Ausgleichsmaßnahmen zu treffen. Hierfür dient eine verstärkte Dienst- und Fachaufsicht oder die Erweiterung des Mehr-Augen-Prinzips.

Des Weiteren verstärkt die Bundespolizei ihre Anstrengungen, Korruptionsbeauftragte zu benennen, die die Sensibilisierung der Mitarbeiter durch Printmaterialien vornehmen. Hierfür werden monatliche Mitarbeiterinformationen genutzt, welche am „Schwarzen Brett“ zu lesen sind. Weiterhin erstellt die Bundespolizei Handkarten, in denen kurz und präzise das Grundlegende zur Korruption beschrieben wird. Dass heißt, die Warnsignale für korruptes Handeln werden herausgestellt, entgegenwirkendes Handeln der Beschäftigten beschrieben und Kerninhalte der geltenden Verwaltungsrichtlinien und Vorschriften dargestellt. Ebenfalls wird in jeder Dienststelle eine *Ansprechperson für Korruptionsprävention* benannt und dessen Erreichbarkeit bekannt gegeben. Einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung liefert die Bundespolizei nicht nur innerhalb der eigenen Organisation, sondern durch die Unterstützung von Mitgliedstaaten der Europäischen Union. So wurden Experten nach Bulgarien entsandt, um die dortigen Bediensteten an Grenzübergangsstellen hinsichtlich der Erstellung von Risikoanalysen und der Einführung von Korruption hemmenden Arbeitsabläufen zu schulen.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Beitrag des Polizeipräsidiums im Intranet, „Bundespolizei unterstützt Bulgarien bei der Korruptionsbekämpfung“ vom November 2009.

VI. Vereinbarkeit des deutschen Engagements mit der UNCAC

Zu untersuchen ist im Folgenden, ob die deutschen Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung im Hinblick auf die UNCAC ausreichend sind. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung setzt sich intensiv für die Korruptionsbekämpfung ein. An erster Stelle erläutert das BMZ den Stand der Korruptionsbekämpfungsmittel und veröffentlicht Handbücher¹⁸⁸ und unterstützt Länder bei der Umsetzung der UNCAC. Ebenfalls bemühen sich die Bundesländer im Kampf gegen die Korruption.¹⁸⁹

Deutschland hat bereits zahlreiche Aktivitäten zur Korruptionsbekämpfung unternommen. Dazu zählen die Mitgliedschaft in der OECD und die Umsetzung der OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. Das deutsche Strafrecht beinhaltet Strafnormen, die korruptes Verhalten sanktionieren. Weiterhin gibt es Richtlinien und Rundschreiben, die Korruption verhindern sollen. Doch die Umsetzung der UNCAC fehlt. Allerdings sind wesentliche Inhalte der Konvention gegen Korruption in Deutschland bereits vorhanden beziehungsweise eingeführt worden. So sind die gesamten präventiven Maßnahmen nach Kapitel zwei der UNCAC umgesetzt worden. Dies sind zum Beispiel die Erstellung von Antikorruptionspraktiken, die Schulung von Bediensteten in korruptionsgefährdeten Bereichen oder die Erstellung eines Verhaltenskodex. Ebenfalls sind die Bestechung

¹⁸⁸ Korruption vorbeugen – Transparenz fördern – Was tut die deutsche Entwicklungspolitik?, abrufbar unter:
http://www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/themen/korruption_pdf.pdf;
Korruptionsbekämpfung – Ein Positionspapier des BMZ – BMZ Spezial 45, abrufbar unter:
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial045pdf.pdf>.

¹⁸⁹ Siehe Gliederungspunkt: „Antikorruptionsgesetze auf Ebene der Bundesländer“.

und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger durch das IntBestG sowie inländischer Amtsträger durch die §§ 331 - 334 StGB, wie in Art. 15 UNCAC gefordert, in Deutschland unter Strafe gestellt. Auf Grund der Tatsache des Vorhandenseins einer Kriminalisierung dieser Handlungen könnte man sagen, dass Deutschland der Anforderung aus Art. 15 UNCAC gerecht wird.

Dies ist in der Gesamtheit der Straftaten, die zu den Korruptionshandlungen zählen, allerdings nicht der Fall. Denn die Abgeordnetenbestechung gemäß § 108e StGB auf Grund der fehlenden Gleichstellung von Amtsträgern mit Mandatsträgern¹⁹⁰ in der deutschen Rechtsprechung nicht von den Anforderungen des Art. 15 UNCAC erfasst. Bei diesem wird gemäß der Definition eines Amtsträgers nach Art. 2 UNCAC nicht zwischen einem Amtsträger und Mandatsträger unterschieden.

Ebenfalls ist der Umfang der Handlungen, die nach Art. 15 UNCAC zu den Bestechungshandlungen zählen, weitgehender als bei § 108e StGB. Die Tathandlungen nach Art. 15 UNCAC gleichen denen der §§ 331-334 StGB. Die strafbaren Handlungen nach § 108e StGB hingegen beziehen sich nur auf den Kauf beziehungsweise Verkauf einer Stimme bezüglich einer Wahl. Für einen Abgeordneten gelten somit nicht die §§ 331 - 334 StGB, wodurch „man einem Abgeordneten theoretisch einen Sack Geld auf den Tisch stellen kann, ohne mehr zu riskieren, als dass er einen rauswirft“¹⁹¹. Folglich ist die Abgeordnetenbestechung zu eng gefasst und müsste vor dem Hintergrund des Art. 15 UNCAC erweitert werden.

¹⁹⁰ *van Aaken*, Genügt das deutsche Recht den Anforderungen der VN-Konvention gegen Korruption? Eine rechtsvergleichende Studie zur politischen Korruption unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, ZaöRV 65, 2006, S. 407 (423).

¹⁹¹ *von Arnim*, Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: NVwZ, 2006, S. 249 (252).

Diese Problematik ist in Deutschland schon seit der Unterzeichnung der UNCAC bekannt. Die Bundesregierung hat allerdings seit mittlerweile sechs Jahren noch keine Reformierung des Tatbestandes des § 108e StGB vollzogen. Zur Lösung dieses Problems gibt es bislang zwei Alternativen. Erstens kommt die Ausweitung des Amtsträgerbegriffes nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB in Betracht, damit die §§ 331 – 334 StGB auch für einen Mandatsträger gelten. Zweitens ist die Ausdehnung des § 108e StGB hinsichtlich der der bislang aufgezählten Strafhandlungen auf die der §§ 331 – 334 StGB möglich.¹⁹²

Der Grund für die vorhandene Problematik liegt in der Rolle des Mandatsträgers selbst und die damit verbundene Abhängigkeit. Durch eine bestimmte Gesellschaft wurde der Mandatsträger in seine Position als solcher gebracht, wodurch er vertretend dessen Interessen berücksichtigen soll.¹⁹³ Das Problem liegt im Detail: Als wesentliches Element eines demokratischen Staates zählt die Vertretung des Volkes durch gewählte Personen, die Bestechung jedoch nicht. Kritisch ist die Abgrenzung dieser Handlungen voneinander.

Zusammenfassend kann das Engagement Deutschlands als umfangreich bezeichnet werden. Dies gilt nicht bezüglich der Umsetzung der UNCAC. Durch die Unterzeichnung der UNCAC ist Deutschland aufgefordert, die Konvention umzusetzen und die dafür erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Es besteht insofern dringender Handlungsbedarf.¹⁹⁴

¹⁹² *van Aaken* (Fn. 190), S. 407 (424).

¹⁹³ *van Aaken* (Fn. 190), S. 407 (424).

¹⁹⁴ *Schenk*, Deutschland muss die UN-Konvention gegen Korruption ratifizieren, Die Kriminalpolizei 2008, S. 22 (23).

VII. Aktuelle Herausforderungen der Vereinten Nationen bei der Korruptionsbekämpfung

Herausforderungen und Schwierigkeiten der internationalen Korruptionsbekämpfung, vor die die Vereinten Nationen gestellt sind, sind fehlende gleich Standards in den Mitgliedstaaten. Die Lösung dieses Problems bietet die UNCAC, indem durch sie ein Grundgerüst an Mindestvoraussetzungen gefordert wird. Problematisch ist hierbei allerdings, dass die UNCAC keine Verpflichtungen, sondern lediglich Vorschläge beinhaltet, die von jedem Unterzeichnerstaat im Detail umgesetzt werden sollen. Durch diese Tatsache entsteht ein weiteres Problem: durch die Selbstständigkeit der Mitgliedstaaten in der Umsetzung der UNCAC und Ausführung der einzelnen Kapitel der UNCAC kann es zahlreiche Unterschiede geben. Eine Zusammenarbeit auf der Grundlage gleicher Standards könnte dadurch zusätzlich erschwert werden.

Problematisch ist, dass viele Staaten die UNCAC bereits unterzeichnet, aber noch nicht umgesetzt haben. Dies liegt unter anderem daran, dass die Voraussetzungen für die Umsetzung der UNCAC zum Teil nicht vorhanden sind. Es fehlt den Staaten an entsprechenden Institutionen, die fähig sind Korruption zu unterbinden. Oft aber steht einer bereits bestehenden Verwaltung die Politik im Wege.¹⁹⁵

Neben den fehlenden Ratifikationen gibt es auch Probleme in Ländern, die die UNCAC bereits umgesetzt haben. Vorreiter im negativen Sinn sind hierbei Bulgarien und Rumänien. In diesen EU-Mitgliedstaaten liegt ein „grundlegendes Problem in der Leistungsfähig-

¹⁹⁵ „EU beklagt Korruption in Bulgarien“, Beitrag online in: Die Zeit vom 12.07.2009, <http://www.zeit.de/online/2009/29/eu-betrug-bulgarien> (Abrufdatum: 20.12.2009).

keit der Verwaltungs- und Justizbehörden“¹⁹⁶ vor. Sie sind als Transformationsländer dazu aufgefordert, formale Strukturen umzuwandeln mit denen neue Erwartungen an die Politik einhergehen.¹⁹⁷ Ein Engagement dieser Länder hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung ist kaum zu spüren, ebenfalls fehlt es an einem klaren Konzept.¹⁹⁸ Ein wichtiges Konzept für die Problemlösung ist die UNCAC, es fehlt jedoch an der Eigeninitiative der Unterzeichnerstaaten die Konvention umzusetzen. Den ersten Schritt zur Umsetzung haben Bulgarien und Rumänien zwar schon gemacht, aber die Anerkennung und der Wille zur Korruptionsbekämpfung reichen nicht aus. Die Korruptionsbekämpfung muss praktisch vollzogen werden.

Eine weitere Herausforderung für die Vereinten Nationen stellt in diesem Zusammenhang das unterschiedliche Engagement der Mitgliedstaaten dar. Während Länder wie Bulgarien und Rumänien sich mit der Korruptionsbekämpfung schwer tun, ist zum Beispiel die Schweiz „in Ebenen der Sensibilisierung, der Prävention, der Kriminalisierung und der technischen Zusammenarbeit tätig“,¹⁹⁹ um die Korruption in ihrer Vielfältigkeit zu bekämpfen.

¹⁹⁶ „EU stoppt Finanzhilfen für Bulgarien wegen Korruption“, Beitrag online in: Wirtschaftswoche vom 23.07.2008, <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/eu-stoppt-finanzhilfen-fuer-bulgarien-wegen-korruption-301521/> (Abrufdatum: 20.12.2009).

¹⁹⁷ „Dilemmas der Korruptionsbekämpfung in Transformationsländern und die UN-Konvention gegen Korruption“, http://www.dbbakademie.de/fileadmin/dokumente/Tagungen/Korruption/de_Esadze_panel_discussion_pdf.pdf, (Abrufdatum: 20.12.2009).

¹⁹⁸ „Nach Rüge von der EU – Wie Bulgarien dem Weg aus der Korruption finden will“, Beitrag online in: Spiegel online vom 23.07.2009, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,637776,00.html> (Abrufdatum: 20.12.2009).

¹⁹⁹ „Bekämpfung der Korruption auf internationaler Ebene“, Beitrag online der Schweizerische Eidgenossenschaft, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00607/01469/index.html>, (Abrufdatum: 20.12.2009).

Größte Herausforderung der Vereinten Nationen ist es, das Engagement der verschiedenen Mitgliedstaaten auf ein einheitliches Niveau zu bringen, um somit die internationale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten verbessern zu können. Dies würde zu einem wichtigen Aspekt der Korruptionsbekämpfung führen: Zusammenarbeit durch gleiche Standards.

VIII. Resümee

Bei der Reflektion der Ausgangssituation, in der Korruption als ein internationales Problem beschrieben wurde, und in Folge dessen international bekämpft werden muss, kann man sagen, dass die Vereinten Nationen mit der UNCAC eine gute Grundlage für die dafür nötigen gleichen Standards und internationale Zusammenarbeit geschaffen hat.

Die Konvention beinhaltet zahlreiche grundlegende Maßnahmen, wie die Kriminalisierung der Korruptionshandlungen, sticht aber durch die Maßnahmen zur Rückführung von Erlösen aus Straftaten heraus. Die Vereinten Nationen bekämpfen die Korruption somit nicht nur an erster Stelle, sondern durch eine weiterführende Kontrolle. Ziel ist es auch, einmalig aufgetretene Korruption im Keim ersticken zu lassen.

Auf Grund der möglichen unterschiedlichen Ausprägungen der Kapitel der UNCAC in den Unterzeichnerstaaten muss es Ziel der Vereinten Nationen sein, ihre festgelegten Regeln mit Konsequenz umzusetzen und die Unterzeichnerstaaten bei fehlender Umsetzung in Verantwortung zu ziehen. Dies könnte, zusätzlich zu den nachhaltigen Kontrollen der Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen, durch eine Auferlegung von Fristen und Sanktionen bei Nichteinhaltung gelingen. Als *ultimo ratio* könnte der Ausschluss aus dem Kreis der Unterzeichnerstaaten in Betracht gezogen werden. Ebenfalls wäre es möglich, dass

die Vereinten Nationen, ähnlich wie die Europäische Union, Standards festlegen, die im Vorhinein der Unterzeichnung der UNCAC vorliegen müssen, um Mitglied zu werden. Problematisch sind dabei die unterschiedlichen Strukturen zwischen den Gesellschaften innerhalb der Länder und zwischen den Ländern selbst. Besteht kein funktionierendes System der Verwaltung und Politik, kann eine solche Konvention auch nicht bestehen und zum Erfolg führen. Die Vereinten Nationen müssen folglich ihre Unterstützung der Entwicklungsländer intensivieren und bestehende Mitglieder um zusätzliche Hilfe bitten. Hintergrund dafür ist: Eine Kette ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Die Korruptionsbekämpfung gelingt nur durch internationale Zusammenarbeit, die auf gleichen Standards beruht.

Mittel zur Korruptionsbekämpfung wie die UNCAC bieten einen Grundstein, aber stellen leider kein Allheilmittel dar. Die Korruption kann nur bekämpft werden, wenn die Gesellschaft nicht mehr durch die Einstellung der Menschen zu korruptem Handeln geprägt ist.

Siebenter Abschnitt

Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als Maßnahme gegen die Terrorismusfinanzierung

Franziska Minejew

Gliederung

Abstract

I. Einführung

II. Begriffserklärungen

1. Terrorismus
2. Geldwäsche
3. Terrorismusfinanzierung

III. Die Bedeutung der Geldwäsche für die
Terrorismusfinanzierung

IV. UN-Organe und deren Instrumente im Bereich der
Geldwäschebekämpfung

1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
 - a) Global Program Against Money Laundering (GPML)
 - b) International Money Laundering Information Network (IMoLIN)
2. UN Security Council
 - a) Resolution 1373
 - b) Resolution 1373
 - c) Counterterrorism Committee

d) Resolution 1617

3. UN General Assembly

- a) International Convention for the Suppression of the
- b) Financing of Terrorism
- c) Convention against Transnational Organized Crime
- d) Andere Konventionen

V. Schnittstellen zu anderen Institutionen

1. Gremien

- a) Financial Action Task Force (FATF)
- b) Financial Intelligence Unit (FIU)
- c) Egmont Group

2. Nichtbehördliche Organisationen

- a) Non Governmental Organizations
- b) Society for Worldwide Financial Telecommunication (SWIFT)
- c) Forschungseinrichtungen

3. Internationale Behörden

- a) Europol
- b) Interpol

4. Netzwerke internationaler Behörden

- a) SUSTRANS
- b) INTERPOL Money Laundering Automated Search Service (IMLASS)

5. Nationale Behörden

- a) Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
- b) Financial Intelligence Unit Deutschland

- VI. Nationale Umsetzung von UN-Resolutionen und Programmen
 - 1. Geldwäschebekämpfungsgesetz
 - 2. § 261 StGB
- VII. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei
- VIII. Aktuelle Problemstellungen der UN im
Verbrechensbekämpfungsbereich Geldwäsche
- IX. Erfolge und Defizite bei der Geldwäschebekämpfung
 - 1. Erforderlichkeit einer höheren Bekämpfungsintensität
 - 2. Verbesserung der internationalen Kooperation
 - 3. Optimierungsansätze auf nationaler Ebene
- X. Resümee

Abstract

Ob Terroristen, Waffenschieber oder Drogenhändler, um die illegale Herkunft ihrer Gelder zu verschleiern, nutzen sie alle denkbaren Kanäle des internationalen Finanzsystems. Aus diesem Grund haben sich auch die Geldwäscheermittler auf schnelle Wechsel zwischen Geldwäschetrends einzustellen. Die Vereinten Nationen versuchen durch gezielte Resolutionen und Konventionen die internationale Geldwäschebekämpfung zu vereinheitlichen, um die aus der Geldwäsche resultierende Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

Die Arbeit verschafft einen Überblick über die Vorgehensweisen und Ziele der Vereinten Nationen und ihrer Mitstreiter im Kampf gegen die Geldwäsche und die damit im Kontext stehende Terrorfinanzierung. Dabei entsteht die Erkenntnis, dass sowohl die Vereinten Nationen als auch nationale und internationale Institutionen für den Geldwäschekampf durchaus gewappnet sind. Die schließt indes Optimie-

runen und das Erfordernis steter Anpassung von taktischen und rechtlichen Instrumentarien zur Geldwäschebekämpfung nicht aus.

I. Einführung

11. September 2001, New York, fast 3.000 Tote; 12. Oktober 2002, Bali, 202 Tote; 11. März 2004, Madrid, 192 Tote: Das sind nur drei Beispiele von vielen Terroranschlägen, die die Weltbevölkerung seit Beginn des Jahrtausends in Schrecken versetzten. Ob separatistischer, ideologischer oder religiöser Terrorismus,¹ er ist ein internationales Problem, welches immer mehr an Bedeutung gewinnt und dessen Auswirkungen das Leben beeinflussen. Spätestens nach dem 11. September 2001 wurden die Menschen weltweit wachgerüttelt und mit dem Ernst der Lage konfrontiert. Umso notwendiger wurde die Terrorismusbekämpfung.

Ein Ansatz dazu ist die Bekämpfung der Geldwäsche durch internationale Kooperationen unter Leitung der Vereinten Nationen. Durch Geldwäsche werden jährlich 1,5 - 2,8 Billionen US Dollar in den legalen internationalen Finanzkreislauf gebracht, und danach zum Teil als Mittel zur Finanzierung terroristischer Vereinigungen zur Verfügung gestellt.² Allein in Deutschland wird die Summe der gewaschenen Gelder auf mehrere Milliarden Euro geschätzt. Nach Angaben des

¹ Siehe dazu: *Koh*, Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering, 2006, S. 2.

² *Severn Consultancy GmbH*, Auszug aus dem Whitepaper, Risikoorientierte Geldwäsche -Prävention Optimierung interner Sicherungsmaßnahmen durch wirksame Verfahren und bewährte Strategien, Juli 2009, S. 10, http://www.severn.de/fileadmin/severn/images/NEWS_D/TOPICS_D/Whitepaper_Geldwaesche-Praevention_SevernConsultancy_Juli2009_Auszug.pdf (Abrufdatum: 03.10.2009).

IWF beträgt das Volumen von durch Geldwäsche entstandenen illegalen Finanzmitteln ca. 2-5% des weltweiten Bruttosozialprodukts.³

Ziel dieser Arbeit ist es, die Bekämpfung der Geldwäsche als Grundlage der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Nutzung bereits vorhandener Finanzinfrastrukturen zu verdeutlichen und dabei speziell Organe sowie Unterorgane der Vereinten Nationen und deren Instrumente zu untersuchen.

Parallel dazu sollen Schnittstellen zwischen den Vereinten Nationen und anderen, sowohl internationalen, als auch nationalen Kooperationen, Gremien, Forschungseinrichtungen, Behörden und damit auch zum Tätigkeitsbereich der Bundespolizei aufgezeigt werden. Darüber hinaus wird die nationale Umsetzung von UN-Resolutionen und Programmen in deutsches Recht betrachtet. Durch Betrachtungen aktueller Problemstellungen für die Vereinten Nationen im Bereich der Geldwäsche wird die Notwendigkeit des internationalen Informationsaustauschs und der internationalen Kooperation hervorgehoben. Ferner sollen die Effektivität der Geldwäschebekämpfung durch die Vereinten Nationen anhand ihrer Erfolge untersucht und mögliche Optimierungsansätze gefunden werden.

II. Begriffserklärungen

1. Terrorismus

Der Begriff „Terrorismus“ ist im Einzelnen umstritten. Vorliegend wird von folgender Definition ausgegangen: Terrorismus ist die An-

³ *Severn Consultancy GmbH* (Fn. 2), S.10

wendung unterschiedlicher, politisch motivierter Gewaltenanwendung durch extremistische Personengruppen zur Erreichung von sozialen, politischen oder militärischen Zielen.⁴

2. Geldwäsche

Die Geldwäsche ist eine Form der organisierten Kriminalität, welche meist als Folge von Delikten wie Drogen- oder Menschenhandel sowie Korruption auftritt.⁵ Bei dem Vorgang des „Geldwaschens“ soll die illegale Herkunft von Vermögenswerten durch undurchsichtige Finanztransaktionen verschleiert werden. Es existieren verschiedene Varianten von Definitionen des Terminus Geldwäsche. Grundsätzlich kann dabei jedoch in kriminologische und juristische Erklärungen unterschieden werden. Juristische Definitionen formulieren den Straftatbestand der Geldwäsche.⁶ Der deutsche Gesetzgeber verzichtet allerdings im § 261 StGB auf eine Legaldefinition des Terminus und formuliert lediglich Tatbegehungsweisen als Vorgängertaten zur eigentlichen Geldwäsche.⁷

⁴ Siehe zu Einzelheiten der Definition des Terrorismus: *Beier*, Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen – Implementierung der Resolution 1373 in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Bundespolizei, Abschnitt II (in diesem Band).

⁵ *Lange*, Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierungsinstitutionen auf nationaler und internationaler Ebene und ihre Zusammenarbeit untereinander, Seminararbeit an der Deutschen Hochschule der Polizei, 2007, I 2a. Bereits Al Capone prägte den Begriff der Geldwäsche. Er investierte in den 20er Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts sämtliche Gewinne seiner kriminellen Geschäfte in Waschsalons, da deren Einnahmen nur schwer kontrollierbar waren. Siehe hierzu: *Kaiser*, Al Capone und der Waschsalon, in *Zeit Online* Nr. 48 vom 18.11.2004, http://www.zeit.de/2004/48/G-Geldw_8asche-Kasten (Abrufdatum: 20.11.2009).

⁶ *Bräuning*, Ökonomie der Geldwäsche, 2009, S. 12.

⁷ *Bongard*, Wirtschaftsfaktor Geldwäsche-Analyse und Bekämpfung, 2001, S. 12 ff.

Die Financial Action Task Force definiert Geldwäsche im kriminologischen Sinne als einen Drei-Phasen-Prozess. Zuerst wird das Bargeld in das nationale Finanzsystem eingeführt, was man als Phase eins, „placement“, bezeichnet. Um dann in den regulären Finanzkreislauf zu kommen, wird es in der sogenannten „layering stage“, Phase zwei, weiter versandt und verstreut. Abschließend wird es in der dritten Phase - zum Beispiel durch den Kauf von Immobilien oder anderen Investitionen - in den Wirtschaftskreislauf rückgeführt und ist damit „gewaschen“ bzw. legitimiert.⁸ Die Phasen können aber auch gleichzeitig auftreten oder sich teilweise überschneiden. Das bedeutet, dass die drei Phasen nicht zwangsweise einzeln nacheinander durchlaufen werden müssen.⁹

3. Terrorismusfinanzierung

Terrorismusfinanzierung ist nach § 1 Abs. 2 GwG „[...]“

1. die Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden oder verwendet werden sollen,

a) eine Tat nach § 129 a, auch in Verbindung mit § 129 b des Strafgesetzbuchs, oder

b) eine andere der in Artikel 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. EG Nr. L 164 S. 3) umschriebenen Straftaten

⁸ Koh (Fn. 1), S. 26.

⁹ Suendorf, Geldwäsche- Eine kriminologische Untersuchung, in: Bundeskriminalamt- Kriminologistisches Institut (Hrsg.), Polizei und Forschung Band 10, 2001, S. 145.

zu begehen oder zu einer solchen Tat anzustiften oder Beihilfe zu leisten [...].¹⁰

Die Definition umfasst sowohl das Finanzieren von Terroranschlägen als auch das Finanzieren terroristischer Vereinigungen.

III. Die Bedeutung der Geldwäsche für die Terrorismusfinanzierung

Terrorismus in jeglicher Form kostet Geld. Es spielt keine Rolle, ob es sich dabei um die Neurekrutierung bzw. das Training von Terrororganisationsmitgliedern, gegenseitige Unterstützung verschiedener Terrorgruppen untereinander oder das Beschaffen von Waffen handelt.¹¹

Finanzmittel sind im Unternehmen Terrorismus eine Notwendigkeit, da sie die Entwicklung der finanziellen Logistik des terroristischen Netzwerks voran bringen.¹² Diese Notwendigkeit gibt der Geldwäsche für die Terrorismusfinanzierung eine außerordentliche Bedeutung. Es bestehen im Wesentlichen für Terroristen drei Möglichkeiten, sich Geldmittel zu beschaffen:

Erstens durch kriminelle Aktivitäten, wie Drogen- oder Diamantenschmuggel, zweitens durch Spendengelder und drittens durch normalen Wirtschaftshandel wie Investitionen in Holz oder Krankenhausausstattung.¹³

¹⁰ §1 Abs. 2 Geldwäschegesetz.

¹¹ *Koh* (Fn. 1), S. 12.

¹² *Hartman*, Internationale Finanzströme und Geldwäsche- Eine spiegelbildliche Phänomenologie sicherheitsarchitektonischer Legislation, 2007, S. 6, http://www.kj-online.de/kjneue/hefte/Aufsatz_07_01_w.pdf (Abrufdatum: 29.06.2009).

¹³ *Koh* (Fn. 1), S. 19.

Wege zur Finanzierung von Terrororganisationen am Beispiel der Al Quaida¹⁴ :

Drogenhandel (vor allem Drogentransport)	30 – 35 %
Spenden/Tributzahlungen von Regierungen, wohlhabenden oder religiösen Gruppen	25 – 30 %
Klassische kriminelle Aktivitäten (Erpressungen, Lösegeldforderungen bei Entführungen)	10 – 15 %
Illegaler Diamantenhandel	10 – 15 %
Weitere unbekannte Finanzquellen (legal und illegal)	5 – 25 %

Letztendlich soll mit Geldwäsche “dreckiges“, durch kriminelle Aktionen erlangtes Geld gewaschen werden, um danach sauber und legitim darauf zurückgreifen zu können. Wie bereits aufgeführt, ist die Geldbeschaffung für Terroristen unabdingbar, um ihre Ziele zu verwirklichen, wodurch sie unter anderem dazu gezwungen sind, auf „gewaschenes Geld“ zurückzugreifen. Dabei werden vor allem globale Finanzmärkte für die Finanzierung terroristischer Netzwerke und organisierter Kriminalität missbraucht.¹⁵

¹⁴ Koh (Fn. 1), S. 24.

¹⁵ Hartman (Fn. 12), S. 4.

IV. UN-Organe und deren Instrumente im Bereich der Geldwäschebekämpfung

1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

Das United Nations Office On Drugs and Crime (UNODC), mit seinem Hauptsitz in Wien, entstand 1997 aus der Zusammenarbeit der Legal Advisory Section¹⁶ und dem International Money Fund¹⁷. Es ist Bestandteil des Sekretariats der Vereinten Nationen, welches neben der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat, dem Wirtschafts- und Sozialrat, dem Internationalen Gerichtshof und dem Treuhandrat eines der sechs Hauptorgane der UN darstellt.¹⁸ UNODC hat seine Niederlassungen an 20 Orten in 150 Ländern weltweit verteilt, beschäftigt insgesamt ca. 500 Mitarbeiter¹⁹ und wird zu 90% aus Regierungsspenden finanziert.²⁰

Die Aufgaben des UNODC bestehen darin, Präventionsmaßnahmen gegen unterschiedliche Kriminalitätsformen, insbesondere Betäubungsmittelkriminalität, zu erarbeiten und damit Regierungen bei der Umsetzung von Resolutionen und Konventionen zu unterstützen, das Justizsystem zu stärken sowie gegen die zunehmende Kriminalität und

¹⁶ Zu deutsch „juristische Beratungsstelle“, hier die der Vereinten Nationen. Sie berät die Vereinten Nationen beim Auftreten von rechtlichen Problemstellungen.

¹⁷ Der Internationale Währungsfonds ist ein Zusammenschluss aus 186 Staaten, dessen Aufgaben es sind, die Zusammenarbeit in der globalen Währungspolitik zu fördern, die Finanzstabilität zu sichern, den internationalen Handel zu erleichtern, den Wirtschaftswachstum aufrecht zu erhalten und die Armut weltweit zu reduzieren, <http://www.imf.org/external/index.htm> (Abrufdatum: 06.12.2009).

¹⁸ http://www.unodc.org/pdf/unodc_brochure_2007.pdf (Abrufdatum: 13.08.2009).

¹⁹ http://www.un.org/aboutun/chart_en.pdf (Abrufdatum: 18.08.2009).

²⁰ http://www.unodc.org/pdf/unodc_brochure_2007.pdf (Abrufdatum: 13.08.2009).

Korruption vorzugehen.²¹ Dabei arbeitet das Office direkt mit den betroffenen Regierungen zusammen, um zum Beispiel aus Resolutionen resultierende Gesetzesentwürfe in das politische System und in die administrative Kultur zu integrieren.

Auch die Aufklärung über die Gefahren von Drogenmissbrauch, Drogenproduktion und -schmuggel gehört zu den Aufgaben des UNODC.

Um damit erfolgreich zu sein, werden zusätzlich Entwicklungsprojekte, Feldanbaukontrollen und Anti-Geldwäsche Programme durchgeführt, die jeweils konkret auf die Bedürfnisse des jeweiligen Landes abgestimmt sind.

Die Terrorismuspräventionseinheit innerhalb des UNODC, die eng mit dem Counter Terrorism Committee des UN-Sicherheitsrats kooperiert, fördert insbesondere die Ratifizierung der dreizehn UN-Terrorismuskonventionen und stellt dazu rechtliche Hilfe bereit.

Zurzeit beraten die Mitgliedstaaten einen weiteren Entwurf für eine umfassende Konvention zum internationalen Terrorismus. Dazu gehört auch die Förderung der Entwicklung von Anti-Geldwäschemassnahmen, sowie die Analyse von Problemen und die Koordination von Anti-Geldwäscheiniciativen mit anderen internationalen Organisationen.²²

a) Global Program Against Money Laundering (GPML)

Zu den Maßnahmen der Geldwäschebekämpfung durch das UNODC gehört insbesondere das Global Program Against Money Laundering (GPML). Es wurde aufgrund des dem UNODC im Jahr 1988 gegebene-

²¹ http://www.wienio.diplo.de/Vertretung/wienio/de/02/UNODC/text__UNODC.html, (Abrufdatum: 2009).

²² http://www.unodc.org/pdf/unodc_brochure_2007.pdf (Abrufdatum: 13.08.2009).

nen Mandates gegen illegalen Drogenhandel durch die UN- Konventionen gegründet. Daraus entstand die für sämtliche Vorgehensweisen im Kampf gegen die Geldwäsche verantwortliche Anti Money Laundering Unit (AMLU).²³ Das Programm wurde vor allem durch eine Sondersitzung der UN-Generalversammlung gestärkt, in der die Aufgabenverantwortlichkeit von leichten Drogenvergehen auf jede Art von schwerer Kriminalität erweitert wurde.

Die direkte Basis für das GPML ist die im Dezember 1996 verabschiedete Resolution der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zu Drogen.²⁴ Durch diese Resolution wurden alle Staaten weltweit dazu verpflichtet, umfangreiche nationale Geldwäscheregelungen²⁵ nach dem Beispiel der 40 FATF-Empfehlungen²⁶ zu schaffen. Dies beinhaltete vor allem die Einführung gesetzlicher Regelungen bezüglich der Geldwäsche und der Taten, die im Zusammenhang damit stehen, was die Schaffung des Straftatbestandes der Geldwäsche bedeutet.²⁷

GPML soll Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sowohl bei der Ratifizierung, als auch bei der Implementierung internationaler Standards im Kampf gegen die Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

²³ <http://www.unodc.org/documents/money-laundering/GPML-Mandate.pdf>, S. 1 (Abrufdatum: 12.03.2009).

²⁴ Siehe hierzu: *Hoyer/Klos*, Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und ihre Anwendung in der Praxis- Geldwäschegesetz, Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, internationale Regelungen, 2. Aufl., Bielefeld 1998.

²⁵ Resolution der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zu Drogen, D. Bekämpfung der Geldwäsche.

²⁶ Siehe dazu: Gliederungsziffer V. 1. a) aa) dieses Beitrags.

²⁷ *Hoyer/Klos*, Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und ihre Anwendung in der Praxis- Geldwäschegesetz, Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, internationale Regelungen, 2. Aufl., Bielefeld 1998, (Fn. 24).

unterstützen.²⁸ Dabei soll besonders Entwicklungsländern mit Fachliteratur, Fachwissen, statistischen Erhebungen, Workshops für betroffene Kontrollbehörden und beim Aufbau von Zentralstellen für Verdachtsanzeigen (Financial Intelligence Units) in juristischer, technischer und wissenschaftlicher Beziehung zur Seite gestanden werden.

Zur Unterstützung bedürftiger Länder hat das GPML in Zusammenarbeit mit der Legal Advisory Section des UNODC, dem Commonwealth Secretariat und dem International Money Fund sowohl strafrechtliche- und gewohnheits- als auch zivilrechtliche Modellgesetze entwickelt. Diese sollen an die Besonderheiten der jeweiligen nationalen Gesetzgebung angepasst und in das jeweilige Rechtssystem integriert werden.

Auf Grund der ständigen Aktualisierung dienen diese Modellgesetze den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen als Werkzeug zur Setzung neuer Mindeststandards in der Geldwäschebekämpfung.²⁹

1999 wurden zum Zweck der Tiefen- und Langzeithilfe Beratungsprogramme für die Bekämpfung von Geldwäsche und der damit im Kontext stehenden Terrorismusfinanzierung eingeführt.

Um die betroffenen Regierungen der Mitgliedstaaten zu sensibilisieren und zu trainieren, neue Institutionen, wie zum Beispiel Financial Intelligence Units, aufzubauen und direkt technischen Hilfe zu geben, setzt das GPML spezifisch ausgebildetes Fachpersonal ein. Ziel des Programms ist es, universalen gesetzlichen Instrumenten bei der Geldwäschebekämpfung Wirkung zu geben und Staaten mit dem notwendigen Fachwissen sowie Geldmitteln auszustatten, um Vorschriften

²⁸ <http://www.unodc.org/documents/money-laundering/GPML-Mandate.pdf>, S.2, (Abrufdatum: 12.03.2009).

²⁹ *Goldsworth/Kalin/Muller/Wouter*, Anti Money Laundering International Law And Practice, März 2004, S. 51ff.

und Maßnahmen der Beschlüsse in nationale Gesetzgebungen umzusetzen.

Weiterhin gilt es, Staaten in allen Regionen zu helfen, um die Fähigkeiten bei der Verfolgung der Finanzkriminalität zu verbessern. Dies soll sowohl im regionalen als auch internationalen Bereich durch ständigen gegenseitigen Informationsaustausch optimiert werden.

In der Gesamtheit soll das GPML Staaten dazu ermutigen, bei der Geldwäschebekämpfung strategisch vorzugehen.³⁰

b) International Money Laundering Information Network (IMoLIN)

Das International Money Laundering Information Network (IMoLIN) ist ein auf dem Internet basierendes Netzwerk und wurde 1998 von den Vereinten Nationen mit Hilfe von führenden internationalen Anti-Geldwäscheorganisationen entwickelt. Das System soll Regierungen, Organisationen und Individuen im Kampf gegen Geldwäsche behilflich sein. Es beinhaltet eine Datenbank, eine elektronische Bibliothek und einen Ereigniskalender bezüglich Veranstaltungen zur Thematik der Geldwäschebekämpfung.

Das GPML fungiert als Administrator des Netzwerks und aktualisiert es täglich mit Hilfe von elf Partnerorganisationen, worunter sich unter anderem auch Interpol befindet. Die vielseitige Website stellt den Nutzern Informationen über nationale Geldwäsche-, Terrorismusfinanzierungsgesetze und -regelungen zur Verfügung. Die Informationen des IMoLIN sind für jeden frei zugänglich. Die dazugehörige Anti-Money Laundering International Database ist demgegenüber eine geschützte Datenbank und somit von der allgemeinen Nutzung ausgenommen. Diese bietet eine Übersicht von sowohl nationalen als auch

³⁰ <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/programme-objectives.html> (Abrufdatum: 20.07.2009).

internationalen Anti-Geldwäschegesetzen und Regelungen sowie Links zu verwandten Homepages zu diesem Thema, eine Übersicht von bi- und multilateralen Vereinbarungen zur gegenseitigen Unterstützung bei der Kriminalitätsbekämpfung und über Statuten verschiedener Länder im Bezug auf verschiedene Konventionen.³¹

2. UN Security Council

a) Resolution 1373

Der UN-Sicherheitsrat³², als einflussreichstes Organ der Vereinten Nationen, besteht sowohl aus permanenten als auch aus für bestimmte Zeitabschnitte gewählten Mitgliedern, wovon die Hälfte jährlich so durch die UN-Generalversammlung neugewählt wird, dass Vertreter aller Kontinente präsent sind.

Der Rat ist nach Art. 24 Abs. 1 der UN- Charta vor allem für die Wahrung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit verantwortlich.

Um diese Aufgabe zu erfüllen, ist er nach Art. 24 Abs. 2 UN- Charta dazu befugt, Zwangsmaßnahmen durchzuführen. Kommt es dennoch zu kriegesischen Auseinandersetzungen, ist es das höchste Anliegen des UN-Sicherheitsrates diese, unter anderem durch UN-Friedensmissionen oder Androhung wirtschaftlicher Sanktionen nach Art. 48 UN- Charta³³, zu schlichten. Die in diesem Artikel enthaltene Aufzäh-

³¹ http://www.imolin.org/imolin/en/about_us.html (Abrufdatum: 08.10.2009).

³² Siehe dazu: *Beier*, Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen – Implementierung der Resolution 1373 in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Bundespolizei, Abschnitt II in diesem Band.

³³ *Oette*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, 2002, S. 12 ff.

lung von Wirtschaftssanktionen ist nicht abschließend und muss nicht nach der dort genannten Reihenfolge ausgeführt werden.³⁴ Dem UN-Sicherheitsrat obliegt ebenfalls die Bestimmung des so genannten „Ad-Hoc-Komitees“ in gefährlichen Konfliktsituationen. Es wird entsprechend der aktuellen Notwendigkeiten gegründet, da das Komitee entsprechend der Resolution 1373 für den Anti- Terrorkampf zuständig ist.³⁵

Ziel der Arbeit des Rates ist es ferner, ein Netzwerk der internationalen Kooperation zwischen den Staaten durch das Ausweiten von gemeinsamen, gesetzlichen Übereinkünften zu vereinfachen und zu intensivieren, wie durch die „International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism“.³⁶

a) Resolution 1373

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 hat der UN-Sicherheitsrat fast 20 Anti-Terror-Resolutionen verabschiedet³⁷, worunter man auch die Resolution 1373³⁸ findet.

Diese stellte die erste gemeinsame Beschlussfassung der UN-Mitgliedstaaten im Kampf gegen den Terrorismus dar.³⁹

³⁴ *Simma*, Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, 1. Aufl. 1991, Art. 41 Rdn. 8.

³⁵ http://www.un.org/Docs/sc/unsc_structure.html (Abrufdatum: 13.09.2009).

³⁶ *Goldsworth/Kalin/Muller/Wouter* (Fn. 29), S. 45; siehe dazu ebenso Gliederungsziffer VI. 3a dieses Beitrags

³⁷ <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Terrorismus/annan-bericht.html> (Abrufdatum: 11.09.2009).

³⁸ Siehe dazu: *Beier*, Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen – Implementierung der Resolution 1373 in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Bundespolizei, Abschnitt II in diesem Band.

³⁹ *Koh* (Fn. 1), S. 85.

Sie wurde am 28. September 2001 verabschiedet und beinhaltet die Verpflichtung aller 191 UN-Mitgliedstaaten mittels nicht-militärischer kooperativer Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Terroristen vorzugehen. Ihnen soll die finanzielle und logistische Basis entzogen werden, was das Einfrieren von Konten terroristischer Vereinigungen sowie deren Sponsoren beinhaltet.⁴⁰ Die Resolution 1373 besitzt ein niemals endendes Mandat.⁴¹ Ihr Ziel ist es, jegliche Aspekte, die den Terrorismus und dessen Vorbereitungshandlungen betreffen, abzudecken.

Dieses Vorhaben lässt sich in vier Gliederungspunkte unterteilen:

- Unterdrückung der Terrorismusfinanzierung
- Gegenmaßnahmen zum Terrorismus auf nationaler Ebene
- Gegenmaßnahmen zum Terrorismus auf internationaler Ebene
- Ausweitung von Anti-Terror Kampagnen.⁴²

Der Schwerpunkt liegt auf der Unterdrückung der Terrorismusfinanzierung, was bereits in § 1 (a) der Resolution 1373 durch die Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung deutlich wird. In den darauffolgenden § 1 b und § 2 e ist festgelegt, auf welche Art und Weise die Kriminalisierung durchgeführt werden soll. Genauso gibt § 1 c an, wie sämtliche Finanzquellen für Terrorzwecke eingefroren werden sollen.⁴³ Weiterhin wird im §§ 2 c-f, sowie im § 3 d deutlich bestimmt, wie sich Mitgliedstaaten bei Anzeichen von finanzieller Terrorunterstützung im Inland zu verhalten haben. Die Summe von 112 Millionen Dollar der auf Grundlage der Resolution 1373 eingefrorenen Gelder in der Zeit nach dem 11. September 2001 verdeutlicht das Ausmaß der Finanzströme des Terrorismus.⁴⁴

⁴⁰ Bräuning (Fn. 6), S. 47.

⁴¹ Koh (Fn. 1), S. 85.

⁴² <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/Instruments-Standards.html> (Abrufdatum: 20.07.2009).

⁴³ Goldsworth/Kalin/Muller/Wouter (Fn. 29), S. 42 f.

⁴⁴ Hartman, (Fn. 12), S. 5.

b) Counterterrorism Committee

Zur Überwachung der Implementierung und Integration der Resolution 1373 in die jeweilige nationale Gesetzgebung gründete der Sicherheitsrat mit der Verabschiedung der Resolution das Counter Terrorism Committee.⁴⁵ Der Überwachungsplan des Komitees teilt sich in drei Phasenabschnitte. Phase A beinhaltet den Aufbau eines Früherkennungsmechanismus der Terrorfinanzierung und nimmt gleichzeitig oberste Priorität ein. Die zwei nachfolgenden Phasen bestehen aus der legislativen und exekutiven Implementierung von Anti-Terrormaßnahmen auf nationaler Ebene (Phase B) sowie dem Aufbau von Kooperationen einzelner Staaten auf internationaler Ebene für das gemeinsame Vorgehen gegen die Organisierte Kriminalität (Phase C). Dabei steht auch die Geldwäsche im Fokus.⁴⁶

Dem Komitee ist seit 2004 das durch die Sicherheitsratsresolution 1535 gegründete Counter Terrorism Committee Executive Directorate behilflich. Das Direktorat beschäftigt 40 Mitarbeiter und ist in zwei Bereiche aufgeteilt, das Administrativ-Informationsbüro und das Prüfungs- und technische Assistenzbüro, welches wiederum in drei geographische Sektoren eingeteilt und von Experten besetzt ist, die auf je eine Region des jeweiligen Sektors spezialisiert sind.⁴⁷

Das Counter Terrorism Committee ist vor allem für die Platzierung einer Gesetzgebung; als Umsetzung der 40 + 9 FATF Empfehlungen; verantwortlich. Es übt Druck auf solche Staaten aus, die fünf Jahre nach Verabschiedung der Empfehlungen diese noch nicht umgesetzt haben.⁴⁸

⁴⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/Instruments-Standards.html> (Abrufdatum: 20.07.2009).

⁴⁶ *Koh* (Fn. 1), S. 90.

⁴⁷ <http://www.un.org/sc/ctc/aboutus.html> (Abrufdatum: 28.10.2009).

⁴⁸ *Goldsworth/Kalin/Muller/Wouter* (Fn. 29), S. 45.

c) Resolution 1617

Die Resolution 1617 wurde am 29. Juli 2005 auf Grund der Bedrohungslage des internationalen Friedens und der Sicherheit durch den Terror der Al Quaida sowie ihrer Splittergruppen vom UN- Sicherheitsrat verabschiedet. Sie basiert auf Kapitel 7 der UN- Charta.⁴⁹ Durch diese Resolution werden Sanktionen, wie zum Beispiel Handelssperren, gegen Terrororganisationen und deren Unterstützer verschärft. Die internationale Gemeinschaft hat damit gegen jeden vorzugehen, der Terroristen rekrutiert, ihnen Unterschlupf gewährt oder Waffen verkauft. Den Mitgliedstaaten wird damit gleichzeitig verboten, Terroristen durch ihr Hoheitsgebiet reisen zu lassen. Weiterhin werden die UN-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen, die dem Terrorismus Nutzen schenken bzw. zu dessen Unterstützung dienen, einzufrieren, um damit jeglichen Geldverkehr zu unterbinden.⁵⁰ Dadurch soll auch verhindert werden, dass die Organisierte Kriminalität den Terrorismus durch Finanzmittelbeschaffung mit Hilfe von Geldwäsche unterstützt. Kennzeichnend für die Resolution ist, dass die Termini “Unterstützung“ und “Hilfe“ für Terroristen weiter definiert sind als bisher und somit einen größeren Handlungsspielraum zur Bekämpfung derer erlaubt, die terroristische Aktionen unterstützen, wodurch nun eine Listung verdächtiger Personen möglich ist, denen keine Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden dürfen. Die Voraussetzungen zur Listung einer Person oder Institution sind in der Resolution 1373 geregelt. Die Resolution 1617 betont ebenfalls die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit Interpol und ruft zur Nutzung der Interpol-Datenbank auf.⁵¹

⁴⁹ http://www.juscogens.net/juscogens/2005/08/un_security_cou.html (Abrufdatum: 11.09.2009).

⁵⁰ Resolution 1617, Nr. 1a.

⁵¹ Resolution 1617, Präambel.

3. UN General Assembly

Die UN General Assembly (Generalversammlung der Vereinten Nationen) entstand 1945 auf Grundlage der Charta der Vereinten Nationen und nimmt die zentrale, leitende und beratende Position in der UN-Politik ein. Sie ist damit das repräsentative Organ der Vereinten Nationen, welches auch eine große Rolle bei der Kodifizierung von internationalen Gesetzen spielt.⁵²

Die Generalversammlung trifft interne verbindliche Entscheidungen und spricht externe Empfehlungen aus, die für die Mitgliedstaaten völkerrechtlich aber nicht verbindlich sind. Das impliziert jedoch keine Wirkungslosigkeit der Empfehlungen.⁵³

Nach Maßgabe der Charta der Vereinten Nationen hat die Generalversammlung unter anderem die Aufgabe, Fragen bezüglich des internationalen Friedens, der internationalen Sicherheit und der Effektivität verschiedener UN– Organe zu diskutieren und Lösungen sowie Vorschläge für deren Verbesserung hervorzubringen. Weiterhin gehört das Auswerten von Studien sowie das Fördern internationaler politischer Kooperation, die Entwicklung internationaler Gesetze - auch im Bezug auf Geldwäsche, die Realisierung humanitärer Rechte und fundamentaler Freiheiten sowie die internationale Zusammenarbeit auf ökonomischer, sozialer, humanitärer, kultureller, schulischer und gesundheitlicher Ebene zu ihren Aufgaben.

⁵² <http://www.un.org/ga/about/background.shtml> (Abrufdatum: 15.09.2009).

⁵³ http://www.dadalos-d.org/uno/grundkurs_3/generalversammlung.htm (Abrufdatum: 15.09.2009).

a) International Convention for the Supression of the Financing of Terrorism

Im April 2002 trat die „International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism“ (Internationale Konvention zur Unterdrückung der Terrorismusfinanzierung) in Kraft, welche Mitgliedstaaten dazu verpflichtete Maßnahmen zu treffen, um ihr Finanzsystem vor dem Missbrauch mit Geldwäsche und der damit zusammenhängenden Finanzierung von Terrorismus zu schützen.

Hintergrund war der am 23. September 1998 eingebrachte Vorschlag Frankreichs, internationale Gesetzeslücken zur Terrorbekämpfung für ein besseres Vorgehen gegen die Terrorismusfinanzierung zu schließen. Am 08. Dezember 1998 übertrug die Generalversammlung dem „Ad Hoc- Komitee“ die Aufgabe, einen Entwurf für ein internationales Übereinkommen für die „Unterdrückung der Terrorfinanzierung“ zu erstellen, um bereits bestehende internationale Bekämpfungsinstrumente zu ergänzen. Genau ein Jahr später, am 09. Dezember 1999, nahm die UN-Generalversammlung die „International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism“ entgegen.⁵⁴ Bereits in der Präambel wird festgestellt, dass Anzahl und Schwere internationaler Terroranschläge von der Höhe der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel abhängt. Daraus wird die Überzeugung der dringenden Notwendigkeit einer Verbesserung der internationalen, zwischenstaatlichen Zusammenarbeit abgeleitet. Ebenso wird das Erfordernis effektiver Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und deren Unterdrückung durch eine konsequente Strafverfolgung sowie angemessene Bestrafung der Täter hervorgehoben.⁵⁵ Das führt zu der Verpflichtung von finanzbezogenen und anderen Berufen, die im Kontext mit finanziellen Transaktionen stehen, erforderliche Umsatz-

⁵⁴ <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/Instruments-Standards.html> (Abrufdatum: 20.07.2009).

⁵⁵ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Präambel.

belege mit nationalem oder internationalem Bezug mindestens fünf Jahre lang aufzuheben, sowie effiziente Maßnahmen für die rechtlich legale Identifizierung von Kunden zu bestimmen. Des Weiteren verpflichtet sie das Übereinkommen zur sofortigen Berichterstattung beim geringsten Verdacht von ungewöhnlichen oder extrem großen Geld- und Finanztransaktionen und zu einem Verbotsausspruch einer Kontoeröffnung von nichtidentifizierbaren Kunden.⁵⁶ Außerdem gilt für sie die Pflicht zum Einfrieren von Konten sobald der Verdacht besteht, dass diese zur Begehung oder Unterstützung einer Terrortat verwendet werden.⁵⁷ Sollte es aufgrund einer in Art. 1 Abs. 4 der International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism aufgeführten Straftat zur Inhaftierung einer Person kommen, ist der jeweilige Vertragsstaat dazu verpflichtet, diese Information an alle anderen weiter zuleiten.⁵⁸ Bei allen Strafverfolgungs- und Bestrafungsmaßnahmen werden sowohl die Auslieferungsvoraussetzungen und diesbezügliche Vorgehensweisen in Art. 11 der Konvention geregelt als auch die Rechte eines Beschuldigten, welche demjenigen in Vereinbarung mit dem jeweiligen nationalen Gesetz nach Art. 9 der „International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism“ zustehen.

b) Convention against Transnational Organized Crime

Die am 15. November 2000 von der Generalversammlung verabschiedete Convention against Transnational Organized Crime⁵⁹ (Konventi-

⁵⁶ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Art. 18 Abs. 1.

⁵⁷ http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/finterr.pdf (Abrufdatum: 22.11.2009).

⁵⁸ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Art. 9 Abs. 6.

⁵⁹ Siehe dazu: *Jonkhans*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität Abschnitt III in diesem Band.

on gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität) stellt einen wichtigen Fortschritt zur Intensivierung der internationalen Kooperation dar. Sie soll die polizeiliche und rechtliche Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung fördern, indem sich alle Staaten dazu verpflichten, Delikte der organisierten Kriminalität strafrechtlich zu ahnden. Dabei stehen auch verstärkt Zusammenhänge zwischen Delikten wie Geldwäsche und anderen Straftaten der organisierten Kriminalität im Fokus.

In den Artikeln 6 und 7 der Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wird speziell auf die „Kriminalisierung des Waschens der Erträge aus Straftaten“⁶⁰ und auf die „Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche“⁶¹ eingegangen.

Durch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 verpflichten die Vereinten Nationen jeden Mitgliedstaat, die darin beschriebenen objektiven Straftatbestände als Vorsatzstrafatbestände in die jeweilige nationale Gesetzgebung aufzunehmen.

Auf Grund der Tatsache, dass der Prozess der Geldwäsche aus mehreren Phasen besteht und nicht alle Teilphasen im selben Staat begangen werden, gibt Art. 6 Abs. 2 vor, dass unabhängig davon in welchem Land die jeweils verfolgte Geldwäscherei ihren Ursprung hat, sie dort geahndet wird, wo sie entdeckt wurde.⁶²

In Art. 7 werden konkrete Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung aufgeführt. Absatz 1 lit. a fordert die Einführung eines Regulierungs- und Aufsichtssystems für Banken und Finanzinstitutionen des Nicht-

⁶⁰ Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, Artikel 6.

⁶¹ Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, Artikel 7.

⁶² *Verbruggen*, The Containment of Transnational Organized Crime-Comments on the UN Convention of December 2000, in: Kaiser/Albrecht (Hrsg.), Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Band 108, 2002, S.120 ff.

bankensektors, sowie für andere geldwäschegefährdete Einrichtungen. In Art. 7 Abs. 1 lit. b werden Möglichkeiten zum nationalen und internationalen Informationsaustausch verlangt.

Dies macht deutlich, dass eine globale Zusammenarbeit von den Vereinten Nationen sowohl erwünscht als auch gefordert wird.

Darüber hinaus wird im Art. 7 Abs. 2 in erforderlichen Fällen auf eine Überwachung grenzüberschreitender Finanzbewegungen verwiesen.⁶³

Schwerpunkte der Konventionen liegen jedoch in den Regelungen über die internationale Rechtshilfe bei der Verfolgung der Straftäter sowie in den Bestimmungen in Bezug auf Auslieferungen von Tatverdächtigen.⁶⁴

Weiterhin wird die Konvention durch drei Zusatzprotokolle ergänzt.⁶⁵ Es handelt sich dabei um die Protokolle

- zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels;
- gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg;
- gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen, Komponenten und Munition sowie gegen den unerlaubten Handel damit.

⁶³ Siehe dazu: Gliederungsziffer V. 2b dieses Beitrages.

⁶⁴ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatOrgane/VereinteNationen/Schwerpunkte/OKriminalitaet.html#t1> (Abrufdatum: 11.12.2009).

⁶⁵ Siehe dazu: *Jonkhans*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität, Abschnitt III in diesem Band.

c) Andere Konventionen

Die Konvention der Vereinten Nationen gegen unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen⁶⁶ aus dem Jahr 1988 war die erste, die den Aspekt der Geldwäsche zum Ausdruck brachte und diesen kriminalisierte.

Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Organisierte Kriminalität im Jahr 2003 und die Konvention gegen Korruption im Jahr 2005 drängten die Mitgliedstaaten dazu, umfangreiche inländische Überwachungsmöglichkeiten für sämtliche Finanzinstitutionen, sowie natürliche und juristische Personen einzurichten. Außerdem wurde durch diese Konventionen der Druck zur Gründung von Financial Action Units immer höher.⁶⁷

V. Schnittstellen zu anderen Institutionen

1. Gremien

a) Financial Action Task Force (FATF)

Die Financial Action Task Force (FATF) wurde im Rahmen des Weltwirtschaftsgipfels 1989 in Paris.⁶⁸ Als Konsequenz des extremen Anstiegs krimineller Transaktionen⁶⁹ gegründet. Es ist ein Gremium, bestehend aus Finanz- und Rechtsexperten sowie Strafverfolgern. Diese treffen mehrmals im Jahr zu einem Plenum für die Entwicklung und Verbreitung von Anti- Geldwäsche und Terrorfinanzierungsmaßnahmen auf nationaler und auf internationaler Ebene zusammen. Seit

⁶⁶ Siehe dazu: *Scholz*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die internationale Betäubungsmittelkriminalität, Abschnitt IV in diesem Band.

⁶⁷ <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/Instruments-Standards.html> (Abrufdatum: 20.07.2009).

⁶⁸ *Bräuning* (Fn. 6), S. 43.

⁶⁹ *Goldsworth/Kalin/Muller/Wouter* (Fn. 29), S. 6.

2007 zählt die FATF 34 Mitgliedstaaten⁷⁰, zu denen auch Deutschland gehört. Repräsentiert wird Deutschland von Vertretern des Bundesfinanzministeriums, des Bundesministeriums des Innern, des Justizministeriums, des Bundeskriminalamts, des Zollkriminalamts, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank. Eine eigene Konstitution der FATF gibt es nicht, somit ist deren Existenz nur solange gewährleistet, wie das Mandat besteht. Dieses wurde im Mai 2004 bis Ende Dezember 2012 verlängert.

Der Präsident der FATF ist ein Senior Mitglied aus deren Rechtsabteilung und wird für ein Jahr gewählt. Derzeitig besetzt der Niederländer *P. Vlaanderen* diese Position.⁷¹ Ihm zur Seite steht der Vizepräsident, dessen Funktion gegenwärtig der Mexikaner *L. U. Corral* ausübt.

Beide werden durch das in Paris ansässige FATF Sekretariat unterstützt,⁷² welches für die Alltagsgeschäfte verantwortlich ist.

Zu den Hauptfunktionen des FATF-Präsidenten gehören das Überwachen und Fördern des Implementierungsprozesses der von der FATF vorgegebenen Standards bei Mitgliedstaaten und die Berichterstattung über neue Trends der Geldwäsche.⁷³ Die Kontrolle der Implementierung erfolgt durch das Bewerten und Überprüfen der verschiedenen Staaten mit Hilfe von Experten.⁷⁴ Um diese Funktionen wahrzunehmen, kooperiert die FATF mit anderen internationalen Organisationen, wie Interpol oder Europol. Der Auftrag der FATF besteht darin, bereits existierende Vorbeugungsmaßnahmen gegen Geldwäsche

⁷⁰ http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 05.10.2009).

⁷¹ *Lange* (Fn. 6), III 1e.

⁷² http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236879_1_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 05.10.2009).

⁷³ *Schott*, Reference Guide To Anti Money Laundering And Combating The Financing Of Terrorism, Januar 2008, S. III - 8.

⁷⁴ *Schott* (Fn. 73), S. III - 9

auszuwerten und neue zu erarbeiten.⁷⁵ Im Rahmen dieser Aufgabe entstand am 19. April 1990 ein Bericht mit 40 Empfehlungen, der sowohl einen finanzrechtlichen als auch einen strafrechtlichen Bezug zur Geldwäsche aufwies. Das Mandat für Entwicklungen von Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung erhielt die FATF erst später. Im Rahmen dieses Mandats veröffentlichte die Organisation erneut neun Empfehlungen.⁷⁶

Sollte ein Land nicht Willens sein, sich der Standards der FATF anzunehmen, wird von dieser die Anweisung gegeben, gesondert Transaktionen mit dem entsprechenden Land zu überwachen und jegliche, augenscheinlich nicht gesetzeskonforme Aktionen zu melden. Länder, die sich den 40 Empfehlungen verweigern, werden auch auf der sogenannten „Non-Cooperative Countries And Territories“ Liste geführt. Zurzeit stehen allerdings keine Länder mehr in diesem Register. Um entsprechende Staaten zu identifizieren, entwickelte die FATF im Februar 2000 in Anlehnung an die Empfehlungen 25 Kriterien um kooperative von nichtkooperativen Ländern zu unterscheiden.⁷⁷

Die FATF wird international als führende Organisation im Geldwäschekampf geachtet. Selbst die Weltbank und der Internationale Währungsfond haben die Empfehlungen anerkannt und legen sie den von ihnen durchgeführten Länderprüfungen zugrunde.⁷⁸ Dennoch hat das Sichern des globalen Anti-Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungskampfes und damit konkret die weltweite Implementierung der 40+9 Empfehlungen, beginnend bei den eigenen Mitgliedstaaten,

⁷⁵ Bräuning (Fn. 6), S. 44.

⁷⁶ http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 05.10.2009).

⁷⁷ Koh (Fn. 1), S. 161.

⁷⁸ http://www.bafin.de/cln_161/nn_722564/DE/Unternehmen/AllgemeinePflichten/Geldwaesche/geldwaeschebekaempfung__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 22.09.2009).

oberste Priorität der FATF, weshalb die Organisation es sich zur Aufgabe gemacht hat, für deren globale Akzeptanz zu werben⁷⁹.

aa) 40 Empfehlungen der FATF zur Geldwäschebekämpfung

Die Empfehlungen stellen grundlegende Prinzipien für Vorgehensweisen im Kampf gegen Geldwäsche dar und sind für eine universelle Anwendung aller Länder der Welt ausgelegt. Sie wurden im Rahmen der internationalen Gemeinschaft als Mindeststandard für den weltweiten Anti-Geldwäsche Kampf festgelegt und anerkannt. Sie erlauben Flexibilität bei der Implementierung in eigene nationale Gesetze, um sie den gegebenen Umständen eines jeden Landes anzupassen.⁸⁰ Somit grenzt deren Umsetzung weder die finanzrechtliche noch wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ein.⁸¹

In den Jahren 1996 und 2003 wurden die 40 Empfehlungen jeweils überarbeitet, um sie den aktuellen Geldwäschevorkommnissen anzupassen und diesbezüglich effektive Maßnahmen zu erarbeiten.

Im Fokus steht dabei die Verhinderung der Ausweitung genauso wie die Kenntnis über die Verfeinerung von Geldwäschemethoden.⁸² Einteilen lassen sich die 40 Empfehlungen in 4 Bereiche:

- Allgemeiner Teil
- Rolle nationaler Rechtssysteme im Kampf gegen Geldwäsche
- Rolle des Finanzsystems im Kampf gegen Geldwäsche
- Festigung der internationalen Kooperation.

⁷⁹ http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236846_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 05.10.2009).

⁸⁰ Schott (Fn. 73), S. III-9.

⁸¹ http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,3343,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 22.11.2009).

⁸² Fortschritte bei der Verhinderung der Geldwäsche, Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, August 2003, S. 75.

In den verschiedenen Bereichen stehen wiederum folgende Aspekte im Vordergrund:

- Kriminalisierung der Geldwäsche mit Einrichtung eines Vortatenkatalogs
- Anerkennung gegenseitiger Rechtshilfe
- Fördern der Zusammenarbeit in gemeinsamen Ermittlungsverfahren
- Konsequente Abschöpfung illegaler Vermögenswerte
- Verpflichtung von Kredit- und Finanzinstitutionen zur Anzeige verdächtiger Transaktionen und in diesem Zusammenhang Schaffung von Vorschriften, welche die Verdachtsmeldepflicht decken sowie
- Pflicht zur Installation von spezifischen Präventionsprogrammen in den Finanzinstituten.⁸³

Inhalte dieser Programme sind:

- geschäftspolitische Grundsätze
- interne Weisungen
- Kontrollsysteme
- die Ernennung eines Geldwäschebeauftragten
- Zuverlässigkeitsüberprüfungen
- Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für das Personal
- interne und externe Revisionen
- uneingeschränkte innerstaatliche Amtshilfe gegenüber den Ermittlungsbehörden, der Judikative und den Finanzaufsichtsbehörden.

Außerdem nehmen die Ratifizierungs- und Implementierungspflicht der einzelnen Staaten, sowie das Hervorheben multilateraler Kooperation ebenfalls eine hohe Priorität ein.⁸⁴

⁸³ *Lilley, Dirty Dealing: The Untold Truth About Global Money Laundering, International Crime And Terrorism, April 2006, S. 57.*

bb) 9 Spezialempfehlungen der FATF zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Während einer am 29. und 30. Oktober 2001 in Washington DC speziell zum Thema Terrorismusfinanzierung einberufenen Versammlung wurde die Mission der FATF gegen Geldwäsche vorzugehen um den Gesichtspunkt des Kampfes gegen die Terrorismusfinanzierung erweitert.⁸⁵ Als Konsequenz der Anschläge vom 11. September 2001 zu den 40 Empfehlungen zusätzlich acht spezielle entwickelt. Diese wurden wiederum am 22. Oktober 2004 mit einer neunten Empfehlung ergänzt. Sie stellen die Basisrichtlinien zum Aufdecken, Vorbeugen und Unterdrücken der Terrorismusfinanzierung dar.⁸⁶ Genau wie die 40 Empfehlungen sollen sie schnellstmöglich in die eigenen nationalen Gesetze implementiert werden, um Terroristen und ihren Unterstützern den Zugang zum internationalen Finanzmarkt zu verweigern.⁸⁷

Das Übereinkommen der Spezialempfehlungen weist die Mitglieder der FATF an:

- das Finanzieren von Terrorismus zu kriminalisieren und terroristische Geldanlagen einzufrieren
- Anti-Geldwäscheanforderungen in alternativen Überweisungssystemen zu implementieren
- Resolutionen und Konventionen der Vereinten Nationen gegen Terrorismusfinanzierung schnellstens zu ratifizieren und umzusetzen
- die Anzahl der Verdachtsanzeigepflichtigen auszuweiten

⁸⁴ Lilley (Fn. 83), S. 57.

⁸⁵ http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,3343,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 05.10.2009).

⁸⁶ http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,3343,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 05.10.2009).

⁸⁷ http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236947_1_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 05.10.2009).

- die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auszubauen
- Underground Banking zu bekämpfen
- das „Know Your Customer Prinzip“ für einen transparenten Finanzstrom anzuwenden und
- zu gewährleisten, dass gemeinnützige Einrichtungen nicht zur Finanzierung des Terrorismus missbraucht werden.⁸⁸

Um dies durchzusetzen, geht die FATF systematisch nach einem Aktionsplan vor. Danach wurde zum Beispiel eine zusätzliche Beratung für Finanzinstitutionen in Bezug auf die Techniken und Mechanismen der Terrorfinanzierung entwickelt. Außerdem besteht die Pflicht der Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Berichterstattung über die Anzahl der mit Zustimmung der Vereinten Nationen eingefrorenen Terroristenkonten. Aber auch Nicht-Mitglieder der FATF sollen durch Beratungen notwendige technische Unterstützung bei der Umsetzung der Empfehlungen durch FATF-Mitglieder erhalten.

Ziel ist es, mit der Umsetzung der 9 Empfehlungen die Kooperation, vor allem mit den Vereinten Nationen, den G-20 und den Financial Intelligence Units zu intensivieren um, die internationale Arbeit gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu unterstützen.⁸⁹

b) Financial Intelligence Unit (FIU)

Financial Intelligence Units (FIU's) spielten bis zum 11. September 2001 keine große Rolle. 1990 und 1996 hat die FATF in ihren 40 Empfehlungen lediglich ein Konzept für FIU's impliziert, worin deren

⁸⁸ Fortschritte bei der Verhinderung der Geldwäsche, Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, August 2003, S. 81 f.

⁸⁹ http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236947_1_1_1_1_1,00.html (Abrufdatum: 05.10.2009).

Vorgehensart und -weise sowie die Rolle der Verantwortlichen bei der Koordination von Anti- Geldwäsche - Strategien festgelegt sind.⁹⁰

Die FATF sieht darin vor, dass jedes Land seine eigene FIU haben soll,⁹¹ um als Brückensystem für den Informationsfluss zwischen Privat- und Öffentlichkeitssektor zu dienen.⁹² Derzeit bestehen weltweit 101 solcher FIU's.⁹³ Die FIU's variieren in der Form und im Aufbau der Organisation von Land zu Land, haben jedoch überall dieselben drei Hauptaufgaben.⁹⁴ Diese bestehen darin, Informationen und Daten im nationalen und im internationalen Bereich zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu empfangen, zu analysieren und zu verbreiten.

Bei der Analyse von Informationen unterscheidet man taktische, operative und strategische Analysen. Die taktische Analyse beinhaltet das Zusammentragen von Informationen und Daten zur Beweismaterialsicherung. Als Quellen dienen dazu öffentliche Regierungsdatenbanken sowie die Informationssammlungen anderer FIU's. Operationale Analysen dienen dazu, aus den taktischen Analysen heraus Hypothesen für in Zukunft mögliche kriminelle Aktivitäten, und damit neue Beziehungen zwischen den einzelnen Informationen herzustellen, um mögliche Komplizen herauszufiltern. Die dafür effektivste Methode ist das Finanzprofiling. Die strategische Analyse schließt aus den zugänglichen Informationen auf mögliche Trends und gibt den einzelnen FIU's damit Anhaltspunkte für zukünftige Handlungsstandards.⁹⁵

⁹⁰ Koh (Fn. 1), S. 55.

⁹¹ Schott (Fn. 73), S.VII-2.

⁹² Koh (Fn. 1), S. 41.

⁹³ Goldsworth/Kalin/Muller/Wouter (Fn. 30), S. 8.

⁹⁴ Schott (Fn. 73), S. VII-3.

⁹⁵ Schott (Fn. 73), S. VII-3.

Um ein Lagebild für sich und die Öffentlichkeit zu schaffen, werden Finanzströme des internationalen Terrorismus im Hinblick auf die Verwirklichung von Geldwäschetatbeständen fokussiert.⁹⁶

Weiterhin ist es die Aufgabe einer FIU, Verdachtsanzeigen zu prüfen und zu analysieren, da nur dadurch die Aufdeckung krimineller Finanztransaktionen erfolgen kann. Das führt dazu, dass Zugriffe auf nationale, wirtschaftliche und Regierungsdatenquellen sowie die zusätzliche Anwendung von Mithöreinrichtungen notwendig sind.

Um Anti- Geldwäsche- Maßnahmen effektiv und effizient durchführen zu können, ist es eine Aufgabe der FIU, die ständige Kooperationsbereitschaft und den Informationsaustausch auf globaler Ebene aufrecht zu erhalten.⁹⁷

c) Egmont Group

1995 begannen einige FIU's an, als Egmont Group of Financial Intelligence, benannt nach dem Palast in Brüssel, in dem das erste Treffen stattfand, zusammenzuarbeiten.⁹⁸ Diese Gruppe dient als Anlaufstelle für alle FIU's. Sie verfolgt das Ziel, die nationalen Anti-Geldwäscheinitiativen zu unterstützen und zu koordinieren, was eine Hilfestellung bei der weltweiten Expansion und Systematisierung des Informationsaustausches darstellt. Dies impliziert auch das Stellen von Personal und die Verbesserung der Kommunikation zwischen den FIU's untereinander durch neue Technologien. Für den gegenseitigen

⁹⁶ Zur Durchführung dieser Tätigkeit unter Beteiligung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften siehe: *Peilert*, Praxis und Bedarf an Zusammenarbeit zwischen Polizei und Akteuren der privaten Sicherheit, in: *Peilert/Stober* (Hrsg.), Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten als neue Herausforderung der Sicherheitsrechtsordnung, Ergebnisse des 6. Hamburger Professorengesprächs, 2006, S. 51.

⁹⁷ *Schott* (Fn. 73), S. VII – 5 ff.

⁹⁸ *Goldsworth/Kalin/Muller/Wouter* (Fn. 29), S. 7.

Informationsaustausch haben zum Beispiel alle Mitglieder der Egmont Group Zugang zu extra gesicherten, für die Öffentlichkeit nicht zugänglichen Websites. Die Egmont Group setzt sich aus den Vorsitzenden der FIU's, fünf Arbeitsgruppen, dem Egmont Group Sekretariat und dem Egmont Group Komitee zusammen. Die Vorsitzenden der FIU's treffen Entscheidungen über sämtliche Fragen in Bezug auf Mitgliedschaften, Strukturen, Budget und Arbeitsprinzipien.

Außerdem obliegt es der Egmont Group selbst zu entscheiden, wer in Form einer FIU Mitglied werden kann. Um als solche in der Egmont Group anerkannt zu werden, muss der festgelegten Definition einer FIU entsprochen werden.

Das heißt, es muss sich dabei um eine „zentrale, nationale Stelle handeln, die für die Entgegennahme (und, soweit zulässig, auch für das Ersuchen), die Analyse und die Weitergabe von finanziellen Informationen:

- über verdächtige kriminelle Vorgänge im Zusammenhang mit potentieller Terrorismusfinanzierung oder
- über nationale Vorschriften und Regelungen, zur Geldwäschebekämpfung an die zuständigen Behörden verantwortlich ist“⁹⁹.

Die Mission der Egmont Group, eine spezifische finanzielle Aufklärung bezüglich der Terrorismusfinanzierung zu betreiben, wofür extra das Egmont Komitee gegründet wurde, begann erst im Jahr 2004. Dessen Hauptfunktion ist es, der Egmont Group sowohl bei internationaler Repräsentation, als auch bei der Administration und Koordination zwischen den unterschiedlichen FIU's und Arbeitsgruppen zu assistieren. Das Sekretariat der Egmont Group, mit Sitz in Toronto, wurde erst im Juli 2007 gegründet. Es wird vom Vorstandssekretär geführt und unterstützt Aktivitäten auf administrative Art und Weise. Die Arbeitsgruppen teilen sich ihre Aufgaben in informationstechni-

⁹⁹ Schott (Fn. 73), S. III - 20.

schen, operationellen, juristischen und kooperationellen Angelegenheiten und treffen sich regelmäßig zur Berichterstattung.¹⁰⁰

2. Nichtbehördliche Organisationen

a) Non Governmental Organizations

Non- Governmental Organizations (NGO's) sind nichtstaatliche Organisationen mit humanitären Zielen wie medizinischer, wirtschaftlicher oder technischer Hilfestellung in Entwicklungsländern und von naturkatastrophen- oder kriegsbetroffenen Ländern. Außerdem setzen sie sich für die Verteidigung der Menschenrechte ein.¹⁰¹ Seit der Gründung des Bereiches für Öffentlichkeitsinformation 1947 sind sie Partner der Vereinten Nationen.¹⁰² Die Organisationen agieren zusammen mit dem UN-Sekretariat sowie dessen UN-Programmen.¹⁰³ Durch diese Partnerschaft sollen Menschen in aller Welt über die Arbeit und Aktionen der Vereinten Nationen informiert und aufgeklärt werden. Der Bereich Öffentlichkeitsinformation ist Teil der Kontakt- abteilung. Sie beaufsichtigt die Partnerschaft zwischen den NGO's und den Vereinten Nationen. Dies beinhaltet wöchentliche Informationsgespräche, Anweisungen, Kommunikationsworkshops und Orientierungsprogramme für neu dazugekommene NGOs. Zurzeit befinden sich die Vereinten Nationen durch den Bereich Öffentlichkeitsinformation mit 1.664 solcher Organisationen in engem Kontakt.¹⁰⁴ Es bestehen verschiedene Möglichkeiten als NGO mit den

¹⁰⁰ <http://www.egmontgroup.org/about/structure-and-organization-of-the-egmont-group> (Abrufdatum: 12.10.2009).

¹⁰¹ Larousse (Hrsg.), *el pequeño LAROUSSE ilustrado*, 2006, Stichwort „ONG“, S. 739.

¹⁰² <http://www.un.org/dpi/ngosection/about-ngo-assoc.asp> (Abrufdatum: 12.10.2009).

¹⁰³ <http://www.un.ngls.org/orf/ngorelations.html> (Abrufdatum: 11.10.2009).

¹⁰⁴ <http://www.un.org/dpi/ngosection/about-ngo-assoc.asp> (Abrufdatum: 12.10.2009).

Vereinten Nationen zu kooperieren, zum Beispiel durch gemeinsame bzw. die Arbeit der Vereinten Nationen ergänzende Abteilungs- oder Programmarbeit, aber auch im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, in dem speziell der Economic and Social Council als Ansprechpartner dient.¹⁰⁵

Die 668 mit dem Economic and Social Council in Beziehung stehenden Organisationen sind stets dazu eingeladen, an den regulären Versammlungen und Treffen der Kommission gegen Betäubungsmittel und Kommission für Strafrecht und Kriminalitätsprävention teilzunehmen, so wie es 2003, bei der Konferenz zur Konvention gegen transnationale Kriminalität bereits realisiert wurde.¹⁰⁶ Das UNODC hat ebenfalls die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit zivilen Organisationen und NGO's erkannt. Dennoch ist abschließend festzustellen, dass im Bereich der Menschen- und Kinderrechte sowie im Bereich des Umweltschutzes eine hohe Anzahl von NGO's existiert, jedoch speziell für den Kriminalitätsbereich der Geldwäsche keine einzige.

b) Society for Worldwide Financial Telecommunication (SWIFT)

Die Society for Worldwide Financial Telecommunication (SWIFT) ist eine 1974 gegründete internationale Genossenschaft nach belgischem Gesetz,¹⁰⁷ welche für 8.300 Banken, Börsen sowie Brokerhäuser in mehr als 208 Ländern Finanztransaktionen sicher und schnell abwickelt. Der Hauptsitz von Swift befindet sich in Belgien. Weitere Büros existieren in den Hauptfinanzzentren der Welt, wie New York oder London, aber auch in Entwicklungsmärkten.¹⁰⁸ Diese Netzwerkorga-

¹⁰⁵ <http://www.un.ngls.org/orf/ngorelations.html> (Abrufdatum: 11.10.2009).

¹⁰⁶ <http://www.unodc.org/unodc/en/ngos/index.html> (Abrufdatum: 12.10.2009).

¹⁰⁷ http://www.swift.com/about_swift/company_information/governance/governance_e_at_swift.page? (Abrufdatum: 03.12.2009).

¹⁰⁸ http://www.swift.com/about_swift/company_information/index.page? (Abrufdatum: 03.12.2009).

nisation wird von 25 Direktoren, die von den Anteilhabern gewählt werden, geführt.¹⁰⁹ Die Aufgabe der Direktoren und ihrer Mitarbeiter ist es, einerseits eine vermögensrechtliche Kommunikationsplattform sowie Produkte und Service anzubieten, welche dem Kunden erlauben, Finanzinformationen wie zum Beispiel über Zahlungsstandardüberweisungen oder Wertpapiertransaktionen sicher und zuverlässig auszutauschen. Andererseits sollen sie die Finanzgemeinschaft zusammenbringen, um zu kooperieren, damit Standards definiert und Lösungen für Probleme von Interesse gefunden werden.¹¹⁰ Zu beachten ist, dass SWIFT lediglich als Nachrichtenträger fungiert und selbst keine Fonds hält oder Konten betreibt.

Hinzuweisen ist ferner auf das sogenannte SWIFT-Abkommen. Dies ist die Rechtsgrundlage, auf die sich US-Terrorfahnder stützen, um legal auf die Zahlungsdaten von SWIFT zugreifen zu können.¹¹¹ Europäische Regierungen hatten darauf allerdings keinen Einfluss. Das Abkommen besteht bereits seit dem Jahr 2002 und soll dazu dienen, Finanzquellen von Terroristen aufzuspüren.

Auf Grund der Verlagerung des SWIFT- Datenservers über die europäischen Zahlungstransfers Ende des Jahres 2009 von den USA in die Niederlande, wurde es notwendig ein neues Abkommen zu vereinbaren. Ein Übergangsabkommen berechnete US- Terrorfahnder für weitere neun Monate zum Zugriff auf europäische Transfermarktdaten von SWIFT. Die USA sind jetzt jedoch unter anderem dazu verpflichtet, erhaltene Daten nicht an Drittstaaten weiterzugeben, sowie den Zugriff auf Daten nur in Bezug auf Terrorismus und laufende Ermittlungen zu verlangen. Auf Grund datenschutzrechtlicher Bedenken

¹⁰⁹ http://www.swift.com/about_swift/company_information/governance/governance_at_swift.page? (Abrufdatum: 03.12.2009).

¹¹⁰ http://www.swift.com/about_swift/company_information/index.page? (Abrufdatum: 03.12.2009).

¹¹¹ <http://www.stern.de/politik/ausland/swift-abkommen-eu-gibt-usa-bankdaten-preis-1525705.html> (Abrufdatum: 30.11.2009).

hat das Europaparlament im Februar 2010 das erforderliche SWIFT – Abkommen abgelehnt. Die Mitgliedstaaten der europäischen Union haben sich jedoch darauf verständigt, mit den Vereinigten Staaten noch einmal Verhandlungen über eine Neuauflage des Abkommens zu führen, um den amerikanischen Sicherheitsbehörden doch noch die Möglichkeit einzuräumen, Auslandsüberweisungen von europäischen Bankkunden zu überwachen.¹¹² Am 8. Juli 2010 hat das Europäische Parlament nunmehr dem entsprechenden Abkommen mit 484 gegen 109 Stimmen bei zwölf Enthaltungen zugestimmt.¹¹³

c) Forschungseinrichtungen

Verschiedene Forschungseinrichtungen, vor allem Universitäten, beschäftigen sich mit der Problemstellung, ob der Kampf gegen Geldwäsche durch gesetzliche Regelungen möglich ist.

So gibt es zum Beispiel das Projekt „Geldwäsche und Gewinnabschöpfung in internationaler Perspektive“ des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht. Dieses Projekt beschäftigt sich mit der tragenden Rolle der Geldwäsche beim Erzielen von Gewinnen. Dabei wird die Möglichkeit des formell strafrechtlichen Zugriffs auf illegale Gewinne vor allem am Beispiel der Geldwäsche untersucht.¹¹⁴

Weiterhin zu erwähnen ist das Bremer Forschungszentrum „Geldwäschekriminalität“, welches bereits als Ansprechpartner für Politik, Kreditwirtschaft und Medien gilt.¹¹⁵ Das Bremer Forschungszentrum

¹¹² Siehe dazu: FAZ vom 24.04.2010, S. 6; zur Diskussion im Europäischen Parlament, siehe ferner FAZ vom 27.01.2010, S. 6.

¹¹³ FAZ vom 09.07.2010, S. 1, 2.

¹¹⁴ http://www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/kriminologie/archiv/geldwaesche_gewinnabschoepfung.htm (Abrufdatum: 12.10.2009).

¹¹⁵ http://www.bfog.uni-bremen.de/cms_de/?page_id=11 (Abrufdatum: 12.10.2009).

hat es sich unter anderem zur wissenschaftlichen Aufgabe gemacht, den stetigen nationalen und internationalen Wandel des Rechts der Geldwäschebekämpfung und Finanzermittlungen zu begleiten, Zusammenhänge von Finanzaufsichtsrecht, Datenschutzrecht, Straf- und Strafverfahrensrecht und gemeinsame Grundlagen im Verfassungsrecht zu erforschen, sowie den Informationsaustausch über Geldwäschegesetzgebung zu fördern.¹¹⁶ Das Bremer Forschungsinstitut betreibt dazu Forschungsprojekte, wie zum Beispiel über das Hawala-Banking oder über das Abschöpfen krimineller Gewinne als Beitrag zur Verbrechensbekämpfung.¹¹⁷

3. Internationale Behörden

a) Europol

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestand der Wunsch, eine gemeinsame Sicherheitsbehörde wie Europol zu schaffen. Zunächst kam es zur Gründung eines Arbeitsprogrammes, der TREVI- Gruppe (frz. Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale), einer Kooperation zur Verbesserung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Diese bestand aus drei Arbeitsgemeinschaften, wobei Europol bereits eine Untergruppe von einer dieser Arbeitsgemeinschaften darstellte.

Während einer Tagung des Europäischen Rates in Luxemburg 1991 brachte der ehemalige Bundeskanzler H. Kohl den Vorschlag ein, ein europäisches Polizeiamt zu gründen. Daraufhin wurde die Gründung eines solchen Amtes in Art. K 1 Nr. 9 EUV vertraglich festgeschrie-

¹¹⁶ http://www.bfog.uni-bremen.de/cms_de/?page_id=3
(Abrufdatum: 12.10.2009).

¹¹⁷ http://www.bfog.uni-bremen.de/cms_de/?page_id=11
(Abrufdatum: 12.10.2009).

ben.¹¹⁸ Die schrittweise Entwicklung von dessen Aufgaben und Handlungsbefugnissen zogen sich bis zum Dezember 1993 hin. Nach der Präsentation eines Übereinkommensentwurfes durch Deutschland am 1. Juli 1994 kam es am 26. Juli 1995 zu dem endgültigen Europol-Übereinkommen.

Die erste Strafverfolgungsbehörde im weiteren Sinne war die Vorläuferorganisation European Drug Unit, die bis zur endgültigen Ratifizierung des Europolübereinkommens im Jahre 1999 das gewünschte europäische Polizeiamt darstellte.¹¹⁹ Seitdem sind Terrorismus, Rauschgift, Menschenhandel, Geldfälschung und Finanzkriminalität Mandatsschwerpunkte. Der Haushalt Europols, welcher durch einen Finanzkontrolleur und einen gemeinsamen Prüfungsausschuss überwacht wird, betrug im Jahr 2006 63,4 Millionen €. ¹²⁰ Derzeitig sind rund 460 Mitarbeiter aus 27 Staaten bei Europol beschäftigt.¹²¹ Deren Aufgaben bestehen darin

- Informationen zu sammeln und zu analysieren¹²²
- automatisierte Informationssammlungen zu unterhalten
- den Austausch von Daten zwischen nationalen Verbindungsbeamten zu gewährleisten und zu unterstützen
- strategische Berichte auf der Basis von Informationen und Erkenntnissen durch Mitgliedstaaten und offene Quellen zu erstellen
- technische Unterstützung bei Ermittlungen innerhalb der EU zu geben.¹²³

¹¹⁸ Kröger, Europol – Europäisches Polizeiamt und Individualrechtsschutz- Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention, 2004, S. 40 f.

¹¹⁹ Kröger (Fn. 118), S. 34.

¹²⁰ http://www.jura.uos.de/html/dateien/Kriminalistik_-_Europol.pdf (Abrufdatum: 22.09.2009).

¹²¹ Lange (Fn. 5), III 2c.

¹²² Kröger (Fn. 118), S. 44.

¹²³ http://www.jura.uos.de/html/dateien/Kriminalistik_-_Europol.pdf (Abrufdatum: 22.09.2009).

Europol kann Mitgliedstaaten sowohl durch Beratung als auch durch Forschung auf den Gebieten der Fortbildung, der Organisation und der Ausstattung der Behörden sowie im Bereich der Methoden zur Verhütung von Straftaten und in kriminalistischen oder kriminalwissenschaftlichen Ermittlungsmethoden unterstützen. Aus Art. 2 des Europol-Übereinkommens geht hervor, dass dafür keine Trennung zwischen Präventiv- und Repressivmaßnahmen besteht, womit die Zuständigkeit Euopols für beide Bereiche gegeben ist.¹²⁴

Ziel von Europol ist es, die Leistungsfähigkeit zuständiger Behörden von Mitgliedstaaten und ihre Kooperationen, welche sie mittlerweile auch auf Nicht-EU-Staaten ausgeweitet hat¹²⁵, vor allem bezüglich der Verhinderung terroristischer Anschläge sowie sonstiger, auf Organisierte Kriminalität bezogene Straftaten und der damit im Zusammenhang stehenden Geldwäschehandlungen zu verbessern. Dieses Anliegen wird durch das Kooperationsübereinkommen zwischen dem UNODC und Europol deutlich. Mit dem „Cooperation Agreement between the United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office“ wollen beide Institutionen eine Erleichterung der Kooperation untereinander erreichen.¹²⁶

Parallel dazu legt das Übereinkommen aber auch fest, dass der Informationsaustausch mit den Datenschutzbestimmungen der jeweiligen Organisation konform sein muss.¹²⁷

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Kampf gegen Wirtschafts- und Finanzkriminalität wurde, begleitend zur ersten Geldwäscherichtlinie, ferner das Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe der Mitgliedstaaten

¹²⁴ Kröger (Fn. 118), S. 44.

¹²⁵ Lange (Fn. 5), III 2c .

¹²⁶ Co-operation Agreement between the United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office, Art.1.

¹²⁷ Co-operation Agreement between the United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office, Art.4 Abs. 1.

in Strafsachen unterzeichnet. Dies sollte auch sicherstellen, dass das Bankgeheimnis kein Grund zur Ablehnung eines Amtshilfeersuchens eines anderen Mitgliedstaats ist.

Denn der Europäische Ministerrat war sich einig, dass die Ermittlungen von Europol in Bezug auf Geldwäscheaktivitäten und die internationale Kooperation nicht durch dieses Hindernis gestört werden dürfen.

In einer zweiten Geldwäscherichtlinie im Dezember 2001 wurde die Definition der verbrecherische Geldwäsche nach sich ziehenden Tätigkeiten, einschließlich terroristischer Straftaten, festgelegt. Dies erweiterte die Definition der kriminellen Handlungen, welche zur Geldwäsche führen. Beide beschlossenen Geldwäscherichtlinien gelten nun auch für Berufe und Tätigkeiten, die nicht dem Finanz- und Kreditsektor angehören, wie zum Beispiel Notare, Rechtsanwälte, Immobilienmakler usw.¹²⁸

Die Europäische Union sieht die Geldwäsche als ein strategisches Schwerpunktthema an. Auf Grund dessen erfolgte im November 2000 die Erweiterung des Europol-Übereinkommens von der lediglich auf Drogen bezogenen Strafverfolgung der Finanzkriminalität auf jegliche Finanzkriminalität im Hinblick auf Straftaten aus dem Zuständigkeitskatalog von Europol unter Einschluss des Tatbestandes der Geldwäsche. Diesbezüglich wurde im Jahr 2001 ebenfalls der Rahmenbeschluss, welcher die Identifizierung, Einfrierung und Beschlagnahme von Vermögen und Erträgen aus Verbrechen betrifft, angenommen.¹²⁹

¹²⁸ Siehe dazu: Gliederungspunkt VI 2 dieses Beitrags.

¹²⁹ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/crime/laundering/wai/fsj_crime_laundering_de.htm (Abrufdatum: 21.09.2009).

b) Interpol

Die International Criminal Police Organization (Interpol) wurde 1923 mit dem Ziel der Vereinfachung der grenzüberschreitenden Polizeiarbeit gegründet und ist die weltweit größte Polizeiorganisation. Mit 187 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, ist sie die zweitgrößte zwischenstaatliche Organisation der Welt nach den Vereinten Nationen.¹³⁰ Dadurch sind auch Länder, die keine diplomatischen Beziehungen untereinander pflegen, polizeilich kooperativ.¹³¹ Die Aufnahme Deutschlands als vollberechtigtes Mitglied und die Einrichtung des deutschen Bundeskriminalamtes als deutsches Zentralbüro von Interpol erfolgte 1952. Deren Kontingent besteht derzeit aus zehn Beamten von Bundeskriminal- und Zollkriminalamt sowie Landespolizei aus dem gehobenen und höheren Dienst.¹³²

Die weltweit unter dem Namen Interpol bekannte Organisation wurde 1956 offiziell in „Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation“ „IKPO“ umbenannt.¹³³ Sie unterstützt alle Organisationen, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, gegen die global organisierte Kriminalität vorzugehen.¹³⁴ Im Gegensatz zu Europol ist Interpol für alle Bereiche der Kriminalität zuständig, dabei ist jedoch das Eingreifen sowie eine Intervention politischen, militärischen, religiösen oder gar rassistischen Charakters nach Art. 3 des Interpol-Statuts untersagt, wodurch Interpol vordergründig eine beratende Funktion einnimmt.¹³⁵

¹³⁰ *Stock/Herz*, Internationale Verbrechensbekämpfung, Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol), Teil 1: Geschichte, Organisation, Aufgaben und Produkte, Kriminalistik 2008, S. 594f.

¹³¹ <http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution/constitutionGenReg/constitution.asp#gp> (Abrufdatum: 27.09.2009).

¹³² *Lange* (Fn. 5), III 2a.

¹³³ *Stock/Herz*, Kriminalistik 2008 (Fn. 130), S. 595.

¹³⁴ <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp> (Abrufdatum: 25.09.2009).

¹³⁵ *Stock/Herz*, Kriminalistik, 2008 (Fn. 130), S. 595 f.

Zu den Hauptaufgaben von Interpol gehört:

- Benachrichtigung der Mitgliedstaaten über gesuchte Personen
- Koordinierung von Unterstützungsmaßnahmen (Entsendung von Spezialisten, Ausrüstungshilfe)
- Förderung der internationalen polizeibezogenen Forschung.¹³⁶

Nach Art. 5 des Interpol-Statuts teilt sich die Organisation Interpol in die Generalversammlung, das Exekutivkomitee, das Generalsekretariat, die nationalen Zentralbüros und einen Berater.

Die Generalversammlung ist die höchste Instanz der Organisation. Sie trifft sich einmal im Jahr um sämtliche Grundentscheidungen bezüglich Politik, Ermittlungen, Vorgehensweisen, Finanzen und Programmen zu treffen. Das Exekutivkomitee, welches durch einen für vier Jahre gewählten Präsidenten und seine drei Vizepräsidenten geführt wird, bildet mit neun weiteren Delegierten das Gremium für strategische Entscheidungen. Ihm unterliegt die Überwachung der Durchführung der von der Generalversammlung getroffenen Entscheidungen sowie die Aufsicht über die Geschäftsführung des Generalsekretärs.¹³⁷

Der Interpol - Präsident und der Generalsekretär, welcher das Generalsekretariat leitet, kooperieren dabei sehr eng miteinander.¹³⁸ Das Generalsekretariat, mit Sitz in Lyon, fungiert rund um die Uhr als Administrator, Kommunikations-, Informations- und Nachrichtenzentrale.¹³⁹ 581 Beamte aus mehr als 80 Ländern, arbeiten und kommunizieren dort in einer der vier offiziellen Organisationssprachen: Arabisch, Englisch, Französisch und Spanisch. Außerdem existieren sieben Regionalbüros in Argentinien, Kamerun, Elfenbeinküste, El Salvador, Kenia, Thailand und Zimbabwe. Weiterhin sind Repräsentanten bei den Vereinten Nationen in New York und bei der Europäischen

¹³⁶ <http://www.interpol.int/Public/icpo/about.asp> (Abrufdatum: 27.09.2009).

¹³⁷ *Stock/Herz*, Kriminalistik, 2008 (Fn. 130), S. 596.

¹³⁸ <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp> (Abrufdatum: 28.09.2009).

¹³⁹ *Stock/Herz*, Kriminalistik 2008 (Fn. 130), S. 596 f.

Union in Brüssel tätig.¹⁴⁰ Dem Verbindungsbüro in New York, das im November 2004 bei den Vereinten Nationen eröffnet wurde, obliegt die Aufgabe der größtmöglichen Unterstützung sowohl bei der Verbrechensverhütung, als auch bei deren Bekämpfung. Dies gilt vor allem im Kriminalitätsbekämpfungsbereich des internationalen Terrorismus.

So waren Interpol Mitarbeiter auch an der Ausarbeitung der im September 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Global-Counter-Terrorism-Strategy¹⁴¹ beteiligt.¹⁴²

Jeder Interpol Mitgliedstaat hat nach Art. 4 des Interpol-Statuts ein zentrales Nationalbüro mit Mitarbeitern der jeweiligen Strafverfolgungsbehörde. Gemäß § 3 Abs. 1 BKAG ist dies in Deutschland das Bundeskriminalamt. Es ist als Kontaktbehörde für das Generalsekretariat, regionale Behörden und andere Interpol Mitgliedstaaten verantwortlich für den Informationsaustausch mit verschiedenen innerstaatlichen Behörden und behilflich bei Überseeermittlungen sowie der Lokalisierung von international gesuchten Haftflüchtigen.¹⁴³

Für 2009 wird das Haushaltsbudget von Interpol, welches sich aus den Beitragszahlungen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammensetzt, auf

¹⁴⁰ <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp> (Abrufdatum: 28.09.2009).

¹⁴¹ Die UN-Global-Counter-Terrorism Strategy beinhaltet sowohl eine Resolution, als auch einen Aktionsplan. Es ist die erste Vereinbarung aller Mitgliedstaaten den Terrorismus mit einer einheitlichen, gemeinsamen Strategie zu bekämpfen. Diese beinhaltet Maßnahmen wie die Stärkung der staatlichen Kapazität oder die Verbesserung der Koordination von UN-Anti-Terrorismusaktivitäten, <http://www.un.org/terrorism/strategy-counterterrorism.shtml> (Abrufdatum: 07.12.2009).

¹⁴² *Stock/Herz*, Internationale Verbrechensbekämpfung, Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol), Teil 2: Aktuelle und zukünftige Entwicklungen, Kriminalistik: 2008, S. 652f.

¹⁴³ <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp> (Abrufdatum: 28.09.2009).

48 Mio. Euro geschätzt. Deutschland ist dabei drittgrößter Beitragszahler hinter den USA und Japan.¹⁴⁴

4. Netzwerke internationaler Behörden

a) SUSTRANS

SUSTRANS ist das Analysesystem, welches Europol zur Geldwäschebekämpfung nutzt. Damit sollen Verbindungen zwischen Transaktionen und damit zusammenhängenden terroristischen Aktivitäten aufgedeckt¹⁴⁵ sowie eingegangene Geldwäscheverdachtsmeldungen ausgewertet werden.¹⁴⁶

b) INTERPOL Money Laundering Automated Search Service (IMLASS)

Der Interpol Money Laundering Automated Search Service (IMLASS) soll ermittelnde Beamte aus der ganzen Welt im Kampf gegen Geldwäsche und die damit zusammenhängende Terrorismusfinanzierung¹⁴⁷ durch das automatische Vergleichen der von Interpol - Mitgliedstaaten immer wieder aktualisierten Datenbank zu ungewöhnlichen Finanztransaktionen und Terrorfinanzierungsabfragen unterstützen. Abfragen bezüglich geldwäschezugehöriger Ziele, Kollegen, Unternehmen, Identitätsfeststellungen, Adressen, Telefonate und ungewöhnlicher Transaktionsdaten werden automatisch mit der Interpol-

¹⁴⁴ *Stock/Herz*, Kriminalistik, 2008 (Fn. 130), S. 598.

¹⁴⁵ Kommission der europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung mithilfe von Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs und zur Förderung der Transparenz und der Rückverfolgbarkeit von Finanztransaktionen, Brüssel 20.10.2004, S. 5.

¹⁴⁶ *Lange* (Fn. 5), III, 1c.

¹⁴⁷ <http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/imlass/imlass.asp> (Abrufdatum: 25.09.2009).

Datenbank verglichen und für Verknüpfungen in vergangenen und laufenden Ermittlungen in anderen Ländern genutzt.

Der effektive Abschluss des IMLASS-Projektes wird Geldwäscheermittlern weltweit Zugang zu sowohl polizeilichen als auch finanziellen Informationen von allen Interpol - Mitgliedstaaten verschaffen.¹⁴⁸

Ein Expertenteam, bestehend aus erfahrenen Finanzermittlern, Web-Designern, Kodierern und Spezialisten für Computersicherheit haben in enger Zusammenarbeit mit dem Rechtsbeistand von Interpol ein spezielles System entwickelt, um Finanzermittlern zu helfen, schnell weltweite Verknüpfungen mit anderen Finanz- und Kriminalermittlern zu erstellen. Die Richtung des Projekts orientierte sich am Feedback, welches von Präsentationen und detaillierten Diskussionen mit FIU's, polizeilichen Anti- Geldwäscheeinheiten und weltweiten Finanzkriminalitätskonferenzen erarbeitet wurde.¹⁴⁹ So entstand eine nutzerfreundliche, unabhängige Money Laundering Automated Search Service - Datenbank und Auskunftsfom. Das technische Entwicklungsteam arbeitet derzeit an einer geplanten Suchmaschine. Nutzer werden zukünftig die Option haben, Datenlisten oder Tabellen hinzuzufügen und diese an andere FIU's oder polizeiliche Anti- Geldwäscheeinheiten zu versenden, welche das System ebenfalls nutzen. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, den Zugang zu eingestellten Daten für bestimmte Länder zu begrenzen oder sogar die Einsicht in den Datenbestand ohne ihre vorherige Zustimmung komplett zu verbieten. Sämtliche Prozesse verlaufen strikt nach den Interpol - Statuten über das Aufbewahren von Personal- und Finanzdaten, um einen willkürlichen Datenmissbrauch zu verhindern.¹⁵⁰

¹⁴⁸ <http://www.un.org/sc/ctc/pdf/bestprac-interpol.pdf>
(Abrufdatum: 25.09.2009).

¹⁴⁹ <http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/imlass/imlass.asp> (Abrufdatum: 25.09.2009).

¹⁵⁰ <http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/imlass/imlass.asp> (Abrufdatum: 25.09.2009).

5. Nationale Behörden

a) Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wurde im Mai 2002¹⁵¹ auf der Grundlage des Gesetzes über integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht¹⁵² gegründet und beschäftigt derzeit 1.830 Mitarbeiter in Bonn und Frankfurt am Main¹⁵³. Es ist eine unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts, die sich selbst aus Gebühren und Umlagen der von ihr insgesamt 9.530 beaufsichtigten Institute und Unternehmen finanziert, da sie keine Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt erhält.¹⁵⁴ Ihre Fach- und Rechtsaufsicht zur Prüfung des zweck- und rechtmäßigen Handelns unterliegt dem Bundesministerium für Finanzen.¹⁵⁵

Hauptaufgabe der BaFin ist die Überwachung der Umsetzung der EU-Geldwäscherichtlinien in den durch sie beaufsichtigten Institutionen und Versicherungsunternehmen,¹⁵⁶ um somit den Missbrauch deutscher Finanzmärkte durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern und ein funktionsfähiges, stabiles deutsches Finanzsystem zu gewährleisten.¹⁵⁷ Die BaFin besteht aus drei sogenannten Aufsichtssäulen: der Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht. Querschnittsabteilungen übernehmen daneben sektorübergreifende

¹⁵¹ http://www.bafin.de/cln_161/nn_724048/DE/BaFin/bafin__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 02.09.2009).

¹⁵² *Lange* (Fn. 6), II 2.

¹⁵³ http://www.bafin.de/cln_161/nn_722598/DE/BaFin/Aufgaben/aufgaben__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 12.08.2010).

¹⁵⁴ http://www.bafin.de/cln_161/nn_722598/DE/BaFin/Finanzierung/finanzierung__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 23.09.2009).

¹⁵⁵ http://www.bafin.de/cln_161/nn_722598/DE/BaFin/Grundlagen/grundlagen__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 22.09.2009).

¹⁵⁶ [http://www.bafin.de/cln_161/nn_722564/DE/Unternehmen/Allgemeine Pflichten/Geldwaesche/geldwaeschebekaempfung__node.html?__nnn=true](http://www.bafin.de/cln_161/nn_722564/DE/Unternehmen/AllgemeinePflichten/Geldwaesche/geldwaeschebekaempfung__node.html?__nnn=true) (Abrufdatum: 22.09.2009).

¹⁵⁷ *Hartman*, (Fn. 12), S. 11.

Aufgaben, wie die im Jahr 2003 gegründete „Gruppe Geldwäscheprävention“.¹⁵⁸

Die Gruppe gehört der Abteilung „Zentrale Aufgaben“ an und leitet Gegenmaßnahmen zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Sollten sich Verdächtigungen auf Geldwäsche oder Nutzung der Konten für terroristische Zwecke bewahrheiten, besteht die Befugnis der „Gruppe Geldwäscheprävention“ solche Konten einzufrieren und weitere Transaktionen zu verhindern. Weiterhin betreibt sie die Fachaufsicht über die dem Geldwäsche-, Kreditwesen- und Versicherungsaufsichtsgesetz unterliegenden Institutionen und Unternehmen, wobei speziell die Zahlungsfähigkeit für extrem geldwäschegefährdete Finanztransfer- und Kreditkartengeschäftsunternehmen von der BaFin selbst überwacht wird.¹⁵⁹

Neben der Gruppe Geldwäscheprävention existieren noch drei Unterreferate, welche sich ebenfalls mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beschäftigen. Die bereichsübergreifende Aufsicht über alle Finanz- und Versicherungsunternehmen ist das Referat für Verfolgung unerlaubt betriebener Geschäfte, wie dem sogenannten „Underground Banking“, und das Referat zur automatisierten Kontenabfrage, welches unter bestimmten Voraussetzungen Konten des Terrorismus verdächtiger Terroristen in Banken mit deutschen Standorten ermittelt und diese dann an zuständige Strafverfolgungsbehörden weiterleitet. Des Weiteren vertritt die BaFin deutsche Interessen in diversen Gremien, wie der Financial Action Task Force.¹⁶⁰

¹⁵⁸ http://www.bafin.de/cln_161/nn_722598/DE/BaFin/Organisation/organisation__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 22.09.2009).

¹⁵⁹ http://www.bafin.de/cln_161/nn_722564/DE/Unternehmen/AllgemeinePflichten/Geldwaesche/geldwaeschebekaempfung__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 22.09.2009).

¹⁶⁰ http://www.bafin.de/cln_161/nn_722564/DE/Unternehmen/AllgemeinePflichten/Geldwaesche/geldwaeschebekaempfung__node.html?__nnn=true (Abrufdatum: 22.09.2009).

b) Financial Intelligence Unit Deutschland

Auf Grund der Anschläge des 11. September 2001 und der damit zusammenhängenden Neuerungen gesetzlicher Vorgaben und Richtlinien, wurde auch in Deutschland eine Financial Intelligence Unit, (Zentralstelle für Verdachtsanzeigen), geschaffen. Die Mitarbeiterbesetzung der deutschen FIU setzt sich aus Vertretern von Polizei, Zoll, Bank- und Wertpapieraufsicht, sowie Staatsanwaltschaft und Geheimdiensten zusammen.¹⁶¹ Deren Aufgaben ergeben sich aus § 5 des GwG. Diese beinhalten nach § 11 GwG die Pflichten, übermittelte Verdachtsanzeigen zu sammeln und für den Abgleich mit Erkenntnissen anderer nationaler Stellen zu analysieren, Strafverfolgungsbehörden von Bund und Ländern über diese zu unterrichten, Aufklärungsarbeit über erkannte Geldwäschetypologien und -methoden zu leisten sowie international mit anderen zuständigen Zentralstellen zu kooperieren.¹⁶²

2008 gingen nach dem Geldwäschegesetz insgesamt 7.349 Verdachtsanzeigen bei der FIU des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden ein. Der häufigste Anzeigengrund war dabei die Kontoführung und -eröffnung von Personen mit undurchsichtigen wirtschaftlichen Hintergründen oder ungewöhnlichen Umsätzen. In ca. 31% der Ermittlungen wurde das Verfahren an eine polizeiliche Fachdienststelle übergeben, da sich der Verdacht auf Geldwäsche erhärtete. Gegenüber dem Vorjahr, mit 9.080 Verdachtsanzeigefällen, war 2008 ein Rückgang um 1.731 Verdachtsanzeigen zu verzeichnen.¹⁶³ Außerdem haben immer stärker werdende Sicherheitsvorkehrungen beim Onlinebanking und die damit

¹⁶¹ Hartman, (Fn. 12), S. 11.

¹⁶² Zentralstelle für Verdachtsanzeigen/ Financial Intelligence Unit (FIU) im Bundeskriminalamt, Geldwäschebekämpfung – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe – Überblick über die Aufgaben der FIU Deutschland - Zentralstelle für Verdachtsanzeigen – und Pflichten der “sonstigen Gewerbetreibenden“ nach dem Geldwäschegesetz, S. 1, http://www.bka.de/profil/zentralstellen/geldwaesche/gewerbetreibende/info_gewerbe.pdf (Abrufdatum: 12.08.2009).

¹⁶³ FIU Jahresbericht des BKA 2008, http://www.wpk.de/pdf/FIU_Jahresbericht_2008.pdf (Abrufdatum: 2009).

im Zusammenhang stehende vermehrte Nutzung von elektronischen Zahlungssystemen das Ausspähen und die missbräuchliche Verwendung von Konten für kriminelle Zwecke erschwert. Diese Tatsachen könnten dazu führen, dass Geldwäscheaktivitäten vermehrt im Ausland stattfinden werden und sich damit auch die Dunkelziffer erhöht.¹⁶⁴

Die FIU des Bundeskriminalamtes ist die wichtigste Anlaufstelle für all diejenigen, die nach dem Geldwäschegesetz zur Meldung von verdächtigen Transaktionen verpflichtet sind und für alle nationalen Behörden, wenn es um Fragen der Geldwäschebekämpfung und Terrorismusfinanzierung geht. Speziell wird die Kooperation von Fragen über Offshore¹⁶⁵- und Undergroundbanking dominiert. Weiterhin geht es darum, vor allem osteuropäische, arabische und asiatische Wirtschafts- und Finanzmärkte nach Verdächtigungen auf kriminelle Handlungen zu analysieren. Dabei wird vor allem mit gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen von Zoll und den Länderpolizeien, bei Bedarf jedoch auch mit örtlichen Behörden, wie Staatsanwaltschaft, dem polizeilichen Staatsschutz, den Steuerfahndern und sogar Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zusammengearbeitet.¹⁶⁶ Die deutsche FIU selbst stellt ebenfalls zahlreiche Anfragen an ausländische FIU's. Nach § 10 Abs. 2 GwG ist die FIU des Bundeskriminalamtes dazu befugt, zur Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche mit ausländischen Zentralstellen zusammenzuarbeiten, wobei der Nachrichtenaustausch mit osteuropäischen Ländern zwar gesunken, mit den euro-

¹⁶⁴ FIU Jahresbericht des BKA 2008, http://www.wpk.de/pdf/FIU_Jahresbericht_2008.pdf (Abrufdatum: 2009).

¹⁶⁵ Als Offshore-Banking werden internationale Bankgeschäfte bezeichnet, die außerhalb des Währungssystems des Landes, in dem sie stattfinden, durchgeführt werden.

¹⁶⁶ Zu dem Rahmenvertrag zwischen Bundeskriminalamt und einer privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft siehe: Peilert, in Peilert/Stöber (Hrsg.), Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten als neue Herausforderung der Sicherheitsrechtsordnung, Ergebnisse des 6. Hamburger Professorengesprächs, 2006, (Fn. 95).

päischen Finanzzentren wie der Schweiz, Luxemburg und Liechtenstein, jedoch erheblich stabilisiert wurde. Gründe dafür sind die sinkenden Fallzahlen in Osteuropa, sowie die wachsende Kooperationsbereitschaft der drei genannten Finanzländer.

Zukünftig sollen die nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten bezüglich geldwäsche- und terrorismusfinanzierungsrelevanter Sachverhalte noch mehr sensibilisiert und stärker zur Zusammenarbeit mit ausgewählten ausländischen FIU's angeregt werden.¹⁶⁷

VI. Nationale Umsetzung von UN-Resolutionen und Programmen

1. Geldwäschegesetz

Das erste Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten, kurz Geldwäschegesetz genannt, trat erstmals am 23.11.1993 in Kraft¹⁶⁸ und wurde im August 2008 durch das Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz - als deutsche Umsetzung der 3. EU-Geldwäsche Richtlinie - grundlegend überarbeitet.¹⁶⁹ Es ist der Nachfolger des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten¹⁷⁰ und soll zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und im Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung beitragen, um so eine Anpassung der Gesetzgebung an die aktuelle Bedrohungslage durch terroristische Aktionen zu erlangen.¹⁷¹

¹⁶⁷ FIU Jahresbericht des BKA 2008, http://www.wpk.de/pdf/FIU_Jahresbericht_2008.pdf (2009).

¹⁶⁸ *Lackner/ Kühl*, Strafgesetzbuch, Kommentar, 26. Aufl. 2007, § 261 Rdn. 2a.

¹⁶⁹ *Severn Consultancy GmbH* (Fn. 2), S. 12.

¹⁷⁰ *Hartman*, 2007 (Fn. 12), S. 11.

¹⁷¹ <http://dip.bundestag.de/extrakt/14/019/14019921.htm> (Abrufdatum: 15.10.2009).

Das neue Geldwäschegesetz enthält entsprechend Art. 1 Abs. 4 der 3. EU- Geldwäscherichtlinie erstmalig eine Legaldefinition der Terrorismusfinanzierung, wonach dies „ [...] die Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise zu terroristischen Straftaten verwendet werden oder werden sollen [...]“¹⁷² „ist.

Ferner stellt das Geldwäschegesetz die Umsetzung der internationalen Verpflichtung im Rahmen der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001¹⁷³ dar und ist dazu bestimmt, Strafverfolgungsbehörden bei den Ermittlungen gegen Geldwäsche mit beschafften Unterlagen zu unterstützen, um auch sogenannte „Paper Trails“¹⁷⁴ zurückverfolgen zu können.¹⁷⁵ Die Überarbeitung brachte die Erweiterung der Identifizierungspflichten sowie die Ausweitung des Umfangs derjenigen, welche zur Erstattung von Verdachtsanzeigen verpflichtet sind. Das bedeutet, dass ab sofort neben steuerberatenden Berufen, Spielbanken und Immobilienmaklern auch Anwälte und Notare zur Identifizierung ihrer Mandanten verpflichtet sind, soweit sie für diese finanzgeschäftlich tätig werden.

Auch die Verdachtsanzeigen sollen künftig nicht nur in Verbindung mit Geldwäsche gestellt werden, sondern auch im Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus.¹⁷⁶ Dahingehend kam es zur Änderung des § 14 Abs. 2 Satz 2 GwG, wonach es nun Pflicht eines jeden Finanzinstitutes ist, interne Grundsätze, angemessene geschäfts- und

¹⁷² Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, 3. Geldwäscherichtlinie.

¹⁷³ Bräuning (Fn. 6), S. 57.

¹⁷⁴ Paper Trails sind kompliziert angelegte Datenwege, die die Herkunft von zu waschendem Geld verschleiern sollen.

¹⁷⁵ Hartman, (Fn. 12), S. 11.

¹⁷⁶ <http://dip.bundestag.de/extrakt/14/019/14019921.htm> (Abrufdatum: 15.10.2009).

kundenbezogene Sicherungssysteme sowie Kontrollen zu entwickeln, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern.¹⁷⁷ Deshalb wurden auch die sich an der Höhe des Geldwäscherisikos orientierenden Sorgfaltspflichten überarbeitet. Die Realisierung der Identifizierungs- und Sorgfaltspflichten bedeutet seit der Erneuerung des Geldwäschegesetzes, den darin implementierten risikobasierten Ansatz zu beachten. Dieser gilt als maßstabgebend zur Bestimmung des Umfangs und der Gestaltung von Präventionsmaßnahmen. Danach sind zum Beispiel Kreditinstitute dazu verpflichtet, entsprechend dem jeweiligen selbsteingeschätzten Geldwäscherisiko, geeignete Vorkehrungen zu treffen und angemessene Maßnahmeprioritäten zu setzen.¹⁷⁸

Durch die Novellierung des Gesetzes sollen außerdem die vorgegebenen Standards der FATF erfüllt werden, was

- die Förderung des Ausbaus der Financial Intelligence Unit des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden
- das Erhöhen von Kooperationen zwischen Ermittlungs- und Finanzaufsichtsbehörden
- das Verbessern bankinterner Sicherungssysteme gegen illegale Finanztransaktionen
- das Ermöglichen strengerer Anforderungen an Giro- und Finanztransfersgeschäfte sowie
- das Einführen der Informationspflicht für Kreditinstitute im unbaren Zahlungsverkehr auch außerhalb der EU-Staaten um das Nachvollziehen relevanter Transaktionen von Geldwäsche- und Terrorismusaktivitäten zu erleichtern¹⁷⁹ bedeutet.

¹⁷⁷ Bräuning (Fn. 6), S. 58.

¹⁷⁸ Severn Consultancy GmbH (Fn. 2), S. 14.

¹⁷⁹ Hartman, (Fn. 12), S. 11.

Die Schwerpunkte werden damit in der Ausdifferenzierung geldwäscherechtlicher Sorgfaltspflichten, der Verschärfung von Identifizierungspflichten und auf die Ausweitung der zur Geldwäschebekämpfung bereits bestehenden Instrumente auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung gesetzt.¹⁸⁰

2. § 261 StGB

Die Entstehung des § 261 StGB basiert auf der Grundlage des 1992 verabschiedeten OrgKG und dem darin enthaltenen Art. 1 Nr. 19 OrgKG, welcher die Schaffung des Straftatbestandes der Geldwäsche verlangte. Der Tatbestand im § 261 Abs. 1 Nr. 1, 2 lautet seither „[...] Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte [...]“.¹⁸¹

§ 261 Abs. 1 StGB schützt zunächst die inländische Rechtspflege¹⁸² und erhält das Ermittlungsinteresse der Strafverfolgungsbehörden durch Möglichkeiten zur Aufdeckung von Strukturen organisierter Kriminalität im Transparentmachen von Geldströmen aufrecht.¹⁸³

§ 261 Abs. 2 StGB dient dem Schutz des durch die Vortat der Geldwäsche verletzten Rechtsgutes.¹⁸⁴ Durch § 261 StGB soll das Einbringen illegaler Verbrechensprofite in den legalen Finanzkreislauf verhindert werden, sowie das Entziehen des durch kriminelle Taten erlangten Profits mit dem Verweis auf § 73 d StGB erleichtert werden. Der Paragraph enthält keine Definition des Terminus „Geldwäsche“, dafür besteht jedoch ein Vortatenkatalog in dem, nach dessen Erweiterung 1998, neben schweren Straftaten nun auch banden- und ge-

¹⁸⁰ <http://www.extrapol.de/GwBekErgG-.24712.htm> (Abrufdatum: 13.11.2009).

¹⁸¹ Bräuning (Fn. 6), S. 50.

¹⁸² Schönke/Schröder Strafgesetzbuch, Kommentar, 27. Auflage, 2006 § 261 Rdn. 1.

¹⁸³ Hartman (Fn. 12), S. 7.

¹⁸⁴ Fischer, Strafgesetzbuch, Kommentar, 57. Auflage, 2010 § 261 Rdn. 3.

werbsmäßig - zumindest mit bedingtem Vorsatz - begangene Alltagsdelikte erfasst und unter Strafe gestellt werden.¹⁸⁵

VII. Schnittstellen zum Tätigwerden der Bundespolizei

Originär ist es nach § 1 Abs. 1 ZollVG Aufgabe des Zollamtes, den Warenverkehr über die Zollgrenze zu überwachen. Dabei werden hauptsächlich Erhebungen von Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, ebenso wie der Verkehr verbrauchspflichtiger Waren nach § 1 Abs. 2 ZollVG und die Sicherung der Einhaltung gemeinschaftlicher oder nationaler Vorschriften des Verbringens von Waren, für welche nach dem Zollverwaltungsgesetz Beschränkungen oder gar Verbote gelten, überwacht. Weiterhin ist das Amt nach § 1 Abs. 3 a ZollVG für die Überwachung des Bargeldverkehrs innerhalb dieses Gesetzes zuständig.

Für die Bundespolizei besteht dagegen nach dem Bundespolizeigesetz keine originäre Zuständigkeit für den Straftatbestand der Geldwäsche, jedoch eine Betrautheit mit der Aufgabenwahrnehmung gemäß § 1 Abs. 3a, Satz 3 ZollVG. Danach ist es möglich mit Einverständnis des Bundesministeriums des Inneren Polizisten des Bundes im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach dem Bundespolizeigesetz mit zollamtlichen Aufgaben nach § 1 Abs. 3 b ff. ZollVG zu betrauen. Die Vereinbarung¹⁸⁶, mit welcher der Bundespolizei die Aufgabenwahrnehmung mit allen sich daraus ergebenden, durch § 12 c Satz 1 ZollVG geregelten, in den §§ 10 und 12 a ZollVG normierten, Befugnissen übertragen wurde, ist nicht formgebunden, jedoch zwischen der Zollverwaltung und der Bundespolizei institutionalisiert. Somit erfolgen

¹⁸⁵ Bräuning (Fn. 6), S. 50.

¹⁸⁶ Bundesministerium des Inneren GS II – 652 003/6.

durchgeführte Bargeldkontrollen durch die Bundespolizei im grenzüberschreitenden Verkehr aufgrund der Betrauung mit der zollamtlichen Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs zur Verhinderung oder Verfolgung von Geldwäsche.¹⁸⁷

Bei der originären Aufgabenerfüllung stehen der Bundespolizei sowohl unmittelbar an den Grenzen zum EU-Ausland, als auch im grenznahen Raum im Binnenland uneingeschränkte Kontrollbefugnisse zu. Das gilt auch für Folgemaßnahmen, wenn Anhaltspunkte für einen stattgefundenen oder beabsichtigten Grenzübertritt vorliegen, was unter anderem bei Schwerpunktkontrollen im Straßen- oder Bahnverkehr zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität vorkommen kann.

Die Aufgaben und Befugnisse der Bundespolizei in Bezug auf den Bargeldverkehr, welcher dem Bargeld gleichgestellte Zahlungsmittel, einschließlich Edelmetalle, Edelsteine und elektronisches Geld umfasst, beschränkten sich gegenwärtig auf den innergemeinschaftlichen Bereich. Bargeldkontrollen erfolgen demnach verdachts- und ereignisunabhängig und ergänzen damit die Vorkehrungen des Geldwäschegesetzes.¹⁸⁸ Insgesamt wurden 2007 9,8% der gesamten Bargeldfeststellungen durch die Bundespolizei durchgeführt, wobei es sich in 9,4% der Fälle um vorläufige Sicherstellungen gemäß § 12 a ZollVG handelte.¹⁸⁹

Dem hinzuzufügen ist die Erweiterung des Gesetzeszweckes um die Verfolgung von Vorbereitungen zu schweren staatsgefährdenden Gewalttaten nach § 89 a Abs. 1, 2 Nr. 4 StGB und der damit geschaffene Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

¹⁸⁷ *Thubauville*, Beitrag des Vororts Bargeldkontrolle zur ZKA-Situationsanalyse 2007, Kapitel II - Bargeldfeststellungen durch die Bundespolizei.

¹⁸⁸ Schriftliche Auskunft von Zolloberamtsrat Thubauville vom 09.11.2009.

¹⁸⁹ *Thubauville* (Fn. 187), II.

Dies ist die Konsequenz der verübten Anschläge in London und Madrid, aber auch die Reaktion auf die verhinderten Anschläge auf mehrere Passagierflugzeuge in London und die zwei Regionalzüge in Dortmund und Koblenz im Jahr 2006.

Im Allgemeinen ist festzustellen, dass sich nach allen bisherigen Erkenntnissen über terroristische Gewalttaten bestimmte Beträge in Größenordnungen unterhalb des Schwellenwertes von 10.000 EUR bewegten und die Instrumente zur Verhinderung des physischen grenzüberschreitenden Verbringens somit nur bedingt greifen. Andererseits ist die Klarstellung angebracht, dass jeder grenzüberschreitend verbrachte Cent der zollamtlichen Überwachung - auch durch die Bundespolizei – unterliegt und in verdachtsbegründenden Fällen – auch unterhalb der Betragsschwelle von 10.000 € bei einem strafrechtlichen Anfangsverdacht - gem. ZollVG vorläufig sichergestellt werden kann. Auf das Erreichen dieses Schwellenwertes kommt es für die Sicherstellung nicht unbedingt an, denn die Nichtanzeige auf ausdrückliches Befragen hat zwar keine bußgeldrechtlichen Folgen, verhindert aber keine Sicherstellung zur Sachverhaltsaufklärung.¹⁹⁰ Die Bundespolizei startete im Februar 2010 die „Rahmenkonzeption Finanzermittlungen“. Durch dieses Konzept sollen, auf der Grundlage einer Qualitätssicherung, die Standardmaßnahmen der Bundespolizei bei der Überwachung und im Kampf gegen die internationale Finanzkriminalität optimiert werden. Durch die Intensivierung der Kooperation mit anderen Ermittlungsbehörden ist eine noch höhere Effizienz der Arbeit anvisiert.¹⁹¹

¹⁹⁰ Schriftliche Auskunft von Zolloberamtsrat Thubauville vom 09.11.2009.

¹⁹¹ Rahmenkonzeption Finanzermittlung der Bundespolizei

VIII. Aktuelle Problemstellungen der UN im Verbrechensbekämpfungsbereich Geldwäsche

Die Standards der Vereinten Nationen und die 40+9 Empfehlungen der FATF sowie die jeweiligen nationalen Umsetzungen, angefangen bei der „Know Your Customer Policy“ bis hin zur Gesetzesimplementierung des Straftatbestandes der Geldwäsche, sind Versuche im Kampf gegen die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung voran zu kommen. Dennoch existieren Dunkelfelder, die noch nicht aufgedeckt wurden. Methoden der Geldwäsche passen sich ständig den getroffenen Gegenmaßnahmen an¹⁹², so dass sich stets neue Trends entwickeln. Diese gehen zeitweilig weg von Transfers durch beaufsichtigte Finanzinstitute, hin zu Wohltätigkeitsorganisationen oder Non-Profit-Organisationen, „Trade-based Money Laundering“, sowie zu Netzwerken des Underground Bankings, wie dem Hawala-System.

Das Hawala System, originär ein legales Transfersystem um Geldtransfers in Regionen, in denen Banken eine Seltenheit sind, zu erleichtern, besteht aus spezifischen Kommunikationssystemen und Netzwerken. Diese beruhen meist auf ethnischer oder familiärer Zusammengehörigkeit und stehen jedem zur Verfügung, auch deutschen Firmen. Es werden keinerlei Nachweise und Informationen, weder über den Transaktionär noch über die Herkunft des Geldes, verlangt. Im System „Hawala“, dem indischen Begriff für Vertrauen, auf welchem das System beruht, existieren keinerlei Unterlagen über die jeweiligen Geldgeschäfte, wodurch sich Geldwäscheströme der Volkswirtschaft entziehen, was es unmöglich macht, solche Transaktionen zu regulieren, geschweige denn zu überwachen. Diese Finanzströme hinterlassen ungeahnte Wirtschaftsschäden in Millionenhöhe. Nach

¹⁹² Fortschritte bei der Verhinderung der Geldwäsche, Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, August 2003, S. 79.

Schätzungen der Vereinten Nationen beträgt das jährliche Transaktionsvolumen eines Hawaladars 200 Milliarden US-Dollar.¹⁹³ Aufgrund der Eigenschaften des Systems ist es für Geldwäscher eine Sicherheit und im Kampf gegen die Geldwäsche ein wesentlicher Schwachpunkt, welchen die Vereinten Nationen nur schwer beseitigen können.

Ein weiteres, den Vereinten Nationen bereits bekanntes Problem ist der Drogenverkehr. Aktuell spielt hier Afghanistan eine große Rolle. Nach neuesten Berichten der Vereinten Nationen vom 21. Oktober 2009 verbreitet das Land 900t und damit 92% der gesamten Weltopiumproduktion auf dem Globus. Die Gewinne aus verkauftem Opium, dem Basisstoff für Heroin, werden zum einen direkt zur Terrorfinanzierung verwendet, zum anderen durch Geldwäsche gewaschen, um legal Renditen und Zinsen für Geldanlagen zu erzielen, deren Gewinn wiederum für weitere terroristische Aktionen genutzt wird.¹⁹⁴ Zu den weiteren Problemstaaten im Hinblick auf Drogenkriminalität zählt Peru. Der südamerikanische Drogenverkehr steht nach Meinung des peruanischen Außenministers *Belaunde* nicht genügend im Fokus der Vereinten Nationen, denn auch durch diesen wird mit Hilfe von Geldwäsche und dem danach „sauberen“ Geld der Terrorismus finanziert.¹⁹⁵

Doch nicht nur altbekannte Phänomene sondern auch neue Bereiche werden zum Gegenstand von Geldwäscheakteuren. Nach der Veröffentlichung einer Studie der FATF zur Erforschung krimineller Aktivitäten im internationalen Fußballsektor, wurde bekannt, dass vor allem Gebiete des Transfermarktes, der Kauf von Clubs und Vereinen,

¹⁹³ *Hartman* (Fn. 12), S. 5.

¹⁹⁴ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32652&Cr=afghan&Cr1=drugs#> (Abrufdatum: 24.10.2009).

¹⁹⁵ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32308&Cr=drugs&Cr1=> (Abrufdatum: 24.10.2009).

Sportwettaktivitäten, Bildrechte-/ Werbeverträge und Sponsoring, beliebte und einfache Mittel für illegale Investitionen sind.¹⁹⁶

Es ist also festzuhalten, dass das Phänomen „Geldwäsche“ mittlerweile in vielen Wirtschaftsbereichen Bestandteil des Geschäfts ist. Dies gilt es durch die Vereinten Nationen mit deren zur Verfügung stehenden Mitteln zu bekämpfen, beziehungsweise präventiv eine weitere Ausbreitung dieses Phänomens zu verhindern.

IX. Erfolge und Defizite bei der Geldwäschebekämpfung

1. Erforderlichkeit einer höheren Bekämpfungsintensität

Die konsequente Umsetzung der vorgegebenen internationalen Anti-Geldwäschestandards führt weltweit zu einer schnelleren Erkennung und zu einer verbesserten Prävention von Geldwäscheaktivitäten. Es entstand eine Kombination repressiver Strafrechtsregelungen von Geldwäsche mit einem präventiven finanzmarktaufsichtsrechtlichen Ansatz, was eine Erleichterung der Durchführung von Ermittlungsarbeiten und eine daraus entsprechend hohe Bekämpfungsintensität mit sich brachte.¹⁹⁷ So sank der Tatbestand der Geldwäsche in Deutschland um 54,1 %.¹⁹⁸ Gesetzliche Identifizierungs- und Anzeigepflichten mögen auf Grund ihres zusätzlichen Verwaltungsaufwandes für Be-

¹⁹⁶ http://www.dosb.de/de/service/sport-mehr/news/detail/news/studie_ueber_geldwaesche_im_fussballsektor_veroeffentlicht/8279/na/2009/juli/nb/2/cHash/0997bebbc2/ (Abrufdatum: 20.07.2009).

¹⁹⁷ Fortschritte bei der Verhinderung der Geldwäsche, Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, August 2003, S. 75 ff.

¹⁹⁸ Polizeiliche Kriminalstatistik für Deutschland des LKA's Baden-Württemberg, http://www.lka-bw.de/LKA/statistiken/Documents/JB_PKS_2008.pdf (Abrufdatum: 22.11.2009).

troffene belastend sein, dennoch dienen diese der Gewährleistung des gesamten Wirtschaftswettbewerbs. Denn so wird dem “Subventionieren“ mit illegal erlangten Geldern, was zu einer Verdrängung von anderen Unternehmen aus dem Wettbewerb, und somit zu einer Wettbewerbsverzerrung führen kann¹⁹⁹, immer erfolgreicher entgegengewirkt.

2. Verbesserung der internationalen Kooperation

Das Schaffen eines einheitlichen Verständnisses über die Strafverfolgung des Tatbestandes der Geldwäsche sowie der Einziehung der daraus stammenden Gewinn- und Vermögenswerte mit passenden Repressivmaßnahmen verdeutlicht, dass sich die weltweite Kooperation und Zusammenarbeit verbessert hat.²⁰⁰

Die Tatsache, dass „Geldwäsche“ der internationalste Straftatbestand ist und eng im Zusammenhang mit dem globalen Problem der Terrorismusfinanzierung steht, macht internationale Kooperation unentbehrlich. Durch Organisationen wie den Financial Intelligence Units und Gremien wie der Financial Action Task Force wird ständig versucht, die bereits bestehende Zusammenarbeit und Kooperation zu intensivieren. Die dafür bereits bestehenden Datensysteme SUSTRANS, IMLASS und IMoLIN könnten dabei durch eine Vernetzung noch effektiver und effizienter genutzt werden.²⁰¹

¹⁹⁹ Zentralstelle für Verdachtsanzeigen/ Financial Intelligence Unit (FIU) im BKA, Geldwäschebekämpfung – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe – Überblick über die Aufgaben der FIU Deutschland - Zentralstelle für Verdachtsanzeigen – und Pflichten der “sonstigen Gewerbetreibenden“ nach dem Geldwäschegesetz, S. 1, http://www.bka.de/profil/zentralstellen/geldwaesche/gewerbetreibende/info_gewerbe.pdf (Abrufdatum: 12.08.2009).

²⁰⁰ Fortschritte bei der Verhinderung der Geldwäsche, Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, August 2003, S. 77.

²⁰¹ Lange (Fn. 5), VI.

3. Optimierungsansätze auf nationaler Ebene

Deutschland ist mit dem Geldwäschebekämpfungsgesetz im August 2002 den Anforderungen der Financial Action Task Force zunächst nachgekommen, was eine positive Entwicklung im Kampf gegen die Geldwäsche darstellt. Auch die Einbringung des § 261 in das Strafgesetzbuch und dessen Vortatenkatalogerweiterung tragen dazu bei, dass deutsche Maßnahmen gegen die organisierte Finanzkriminalität bereits als effektiv betrachtet werden können.

Es bestehen dennoch mehrere Optimierungsansätze. Der Begriff Geldwäsche des § 261 StGB sollte zur internationalen Geldwäschebekämpfung nicht nur auf die Wäsche von Vermögenswerten aus rechtswidrigen Vortatcatalogstraftaten beschränkt sein sondern auch auf den Einsatz legal erworbener Gelder zur Finanzierung krimineller Geschäfte.²⁰²

Auch sollten in Deutschland - auf Empfehlung der Financial Action Task Force - sowohl mittlere als auch kleinere Finanzinstitutionen stärker fokussiert werden und Strafbestimmungen für die Nicht-Wiedergabe von Informationen über Geldtransfers mit dem Verdacht auf Geldwäsche an zuständige Behörden, erlassen werden.

Die zersplitterte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie deren zugehörigen Institutionen ist ebenfalls ein Kritikpunkt.²⁰³

Daraus folgt, dass sich Deutschland auch zukünftig für die Aufsicht über die Erfüllung materieller Sorgfaltspflichten - wie Kundenidentifizierung, Datenaufbewahrung und der Verdachtsanzeigenerstattung - gewissenhaft einsetzen muss. Auch die nationale Umsetzung internationaler Standards und dabei noch bestehende Mängel müssen beseitigt werden.²⁰⁴

²⁰² Hartman (Fn. 12), S. 7.

²⁰³ <http://anti-geldwaesche.de/Presse/Reuters-FATF%20lobt%20Deutschland.pdf> (Abrufdatum: 22.11.2009).

²⁰⁴ Fortschritte bei der Verhinderung der Geldwäsche, Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, August 2003, S 83.

X. Resümee

Die Ausführungen zu dem Thema „Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als Maßnahme gegen die Terrorismusfinanzierung“ dieser Arbeit verdeutlichen, dass internationale Zusammenarbeit und Kooperation die wichtigsten Komponenten im Anti-Geldwäschekampf sind. Ohne diese Elemente wäre es unmöglich, die verschiedenen Trends der Geldwäsche festzustellen und zu analysieren, um effektive Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Nationale Alleingänge halten den internationalsten aller Straftatbestände, das Waschen von Erträgen aus Straftaten, nicht mehr auf.²⁰⁵

Die Vereinten Nationen sind darauf bedacht, bestehende Zusammenarbeiten zu intensivieren und Meinungsverschiedenheiten zu beschwichtigen oder zu beseitigen. Die weltweite Umsetzung ihrer Beschlüsse wird durch Gremien wie der FATF oder polizeiliche Organisationen wie Interpol tatkräftig unterstützt und gilt als Basis im internationalen Kampf gegen die Geldwäsche sowie gegen die Terrorismusfinanzierung.

Die Anhäufung von illegal erlangtem Vermögen oder Kapital auf internationalen Finanzmärkten und die damit verbundene Anhäufung von Geldwäschevorgängen stellen nicht nur für die wirtschaftliche oder politische Stabilität eine wachsende Gefährdung dar. Auch die Finanzmärkte selbst laufen Gefahr intransparente und wettbewerbsverzerrende Strukturen entstehen zu lassen. Es ist heute so wie in Zukunft notwendig, intensive Kontroll- und Verfolgungsbemühungen der am Sicherheitszweck orientierten Präventionspolitik von Behörden zu fördern sowie die Anforderungen von Zugriffsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden zu erleichtern.²⁰⁶

²⁰⁵ Fortschritte bei der Verhinderung der Geldwäsche, Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, August 2003, S. 76.

²⁰⁶ *Hartman* (Fn. 12), S. 5.

Achter Abschnitt

Friedensschaffende und –erhaltende Missionen der Vereinten Nationen – Rechtliche Grundlagen, Durchführung, Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei und das Militär

Samantha Sippel/Christian Walther

Gliederung

Abstract

I. Einführung

II. Begriffserklärungen

1. Friedensschaffende Missionen

2. Friedenserhaltende Missionen

3. Zielrichtung von UN Missionen

III. Entwicklung der Kriminalität in den Einsatzstaaten

1. Allgemein

2. Kosovo

a) Ursachen und historische Entwicklung des Kosovo-konflikts

b) Ursachen und Entwicklung der Organisierten Kriminalität im Kosovo

IV. Auswirkungen der Organisierten Kriminalität in den Einsatzstaaten auf die Sicherheit in den Entsendestaaten

V. Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit

VI. UN-Organe und Unterorganisationen für friedensschaffende und friedenserhaltende Missionen

1. Department of Peacekeeping Operations

- a) Allgemeines
- b) Office of Operations
- c) Office of Military Affairs
- b) Office of Rule of Law and Security Institutions
- c) Policy, Evaluation and Training Division

2. Die Kommission für Friedenskonsolidierung

3. Der Friedenskonsolidierungsfond

4. Das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung

VII. UN-Instrumente im Bereich von friedensschaffenden und friedenserhaltenden Maßnahmen

1. Mandate

- a) KFOR
- b) UNMIK

2. Resolutionen

3. Maßnahmenkataloge

4. Wirtschaftssanktionen

5. Internationale Polizeieinheiten/ -missionen

VIII. Schnittstellen zu anderen Institutionen

1. Internationale Organisationen

- a) NATO
- b) Europäische Union
- c) OSZE

2. Nationale Behörden

- a) Bundeswehr

- b) Polizeien von Bund und Ländern
 - c) Militärischer Abschirmdienst
- 3. Non-governmental Organisations
- 4. Private Sicherheitsfirmen als neuer Akteur
- XIII. Schnittstellen zwischen Militär und Polizei bei der Verbrechensbekämpfung in unterschiedlichen Einsatzphasen
- IX. Aktuelle Problemstellungen für die UN
 - 1. Zusammenwirken von Militär und Polizei
 - 2. Unterschiedliche Beteiligung der Mitgliedstaaten
- X. Optimierungsansätze
 - 1. Mandatsprobleme
 - 2. Personaldefizite
 - 3. Ausbildungsdefizite, Schnittstellen und Nachbereitung
- XI. Resümee

Abstract

In der heutigen Zeit sind viele Staaten auf Grund tief verwurzelter Spannung innerhalb der Bevölkerung und divergierender Interessen dieser Gruppen Schauplätze für Bürgerkriege, Menschenrechtsverletzungen und untragbare Lebensverhältnisse der dort lebenden Menschen. Um in diesen Ländern menschenwürdige Verhältnisse zu schaffen, führen die Vereinten Nationen bereits mit langer Tradition Friedensmissionen durch. Dieser Beitrag soll sich diesem Themenfeld unter dem zusätzlichen Aspekt der Kriminalitätsbekämpfung in Missionen nähern. Beginnend mit den Begriffsbestimmungen für friedensschaffende und –erhaltende Missionen sowie der Erarbeitung der Zielrichtung, welche die Vereinten Nationen mit ihren Einsätzen ver-

folgen, wird anschließend die Problematik der weit verbreiteten Organisierten Kriminalität in solchen Einsatzstaaten diskutiert. Es erfolgt eine Vorstellung diverser UN-Organen und deren Aufgaben im Bereich der Friedenssicherung bzw. -schaffung einschließlich der Instrumente, welche zur effektiven Durchführung derartiger Mandate eingesetzt werden können. Um die weitreichende Komplexität von Friedensmissionen darstellen zu können, wurden die vielen Schnittstellen der Vereinten Nationen zu anderen Institutionen, wie internationalen und nationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und privaten Sicherheitsfirmen untersucht. Weiterhin folgt die Auseinandersetzung mit verschiedenen Problemfeldern, die den Vereinten Nationen während der Durchführung solcher Einsätze begegnen können. Abgerundet wird die Arbeit mit der Darlegung einiger Optimierungsansätze, welche als eventueller Denkanstoß für eine künftige, effektivere Mandatsgestaltung der Vereinten Nationen fungieren sollen. Als ein Schwerpunkt der Ausführungen wird die Beleuchtung der Situation im Kosovo als exemplarisches Beispiel für einen Staat dargestellt, in dem bereits seit mehreren Jahren Friedensmissionen durchgeführt werden.

I. Einführung

In den Zeiten des Kalten Krieges, als der Ost-West-Konflikt die Welt noch in zwei Hälften spaltete, war das Hauptziel der Friedensschaffung und Friedenssicherung die Beendigung dieses Konfliktes. Man versprach sich daraus eine friedliche Welt ohne große Bedrohungen, ohne Atomwaffen und ohne drohende Kriege. Die Geschichte sollte uns eines Besseren belehren. Der erhoffte Frieden blieb aus. Das Gegenteil einer friedliebenden Welt wurde Realität angesichts der Instabilitäten und Konflikte in vielen Regionen dieser Welt. Die internatio-

nale Gemeinschaft ist mehr denn je gefordert, diese Konflikte zu beenden und neue gar nicht erst entstehen zu lassen. Mit den Balkan-Kriegen lernten die Europäer, dass sie nicht in der Lage waren - weder politisch noch militärisch - Auseinandersetzungen vor ihrer Haustür zu schlichten. Man begann zu lernen, dass Sicherheitsrisiken und Konflikte nicht mehr geographisch eingrenzbar sind und dass auch weit entfernte Konfliktherde die Sicherheit und Stabilität der Staatengemeinschaft gefährden.

Obwohl sich das Umfeld der Friedenssicherung geändert haben mag, sagte *Kofi Annan*, dass die grundlegenden Erfordernisse für den Erfolg gleich geblieben sind. Es gibt keinen Ersatz für ausreichende Mittel, stabile Gerichtsentscheidungen und die Bereitschaft der Bündnisstaaten fähig zu sein, erstklassiges Militär und logistische Unterstützung zu bieten. Die Vereinten Nationen sehen sich mehr denn je der Herausforderung gegenüber, neue Verfahrensweisen im Umgang mit der Krisenbewältigung und dem Krisenmanagement zu erarbeiten. Ein Schwerpunkt dieses Krisenmanagements ist die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Diese war in Deutschland zwar schon vor den Kriegen auf dem Balkan vorhanden, hat allerdings im Zuge dieser und auch im Nachgang, als sich ein Machtvakuum gebildet hatte, im verstärkten Maße in Deutschland Fuß gefasst. Es ist nun zu überlegen, wie man dieser Form der Kriminalität Herr werden kann. Dies kann zum einen in Deutschland selbst geschehen. Das Problem muss in der Tiefe, im Konfliktland selbst gesucht, gefunden und gelöst werden. Die Frage, die sich nun stellt, ist das „WIE“. Kann eine solche Aufgabe das Militär durchführen oder muss zwangsläufig die Polizei entsendet werden? Und wenn ja, wie muss diese aussehen, um im Einsatzland zu überleben und erfolgreich zu arbeiten?

Im Folgenden soll zunächst aufgezeigt werden, welche Missionen die Vereinten Nationen aktuell durchführen und wie diese definiert sind. Dabei werden vor allem die Friedensschaffung und die Friedenserhaltung beleuchtet. Anschließend werden die Ziele von Missionen der

Vereinten Nationen untersucht. Hierbei wird die Resolution 1244 betrachtet, welche den Grundstein für den Kosovo Einsatz von Bundeswehr und Polizei bildet. Die zu untersuchende Frage ist hier, ob bereits bei den Zielen für diese Mission an die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gedacht wurde. Das nächste Kapitel beschäftigt sich dann mit eben der Organisierten Kriminalität und soll deren Entwicklung in den Einsatzgebieten aufzeigen. Im Folgenden wird die Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit dargestellt. Der Wegfall der Landesgrenzen verschwimmt auch immer mehr die Grenze zwischen den verschiedenen Sicherheitsbereichen. Dies wiederum öffnet Straftätern Tür und Tor zum Aufbau neuer krimineller Strukturen. Zu untersuchen ist die Änderung der Sichtweisen und die eventuell neu entstehenden Sicherheitsstrukturen.

Über die Organe der Vereinten Nationen, die sich speziell mit der Friedensschaffung bzw. -erhaltung beschäftigen sowie über unterschiedliche Maßnahmen und Schnittstellen anderer Institutionen kommt die Arbeit zu dem Punkt, in dem sich Polizei und Militär im Einsatz begegnen. In diesem Kapitel werden etwaige Schnittstellen zwischen Militär und Polizei in unterschiedlichen Einsatzphasen untersucht. Eines der letzten Kapitel wird sich mit aktuellen Problemstellungen im Zusammenwirken zwischen Polizei und Militär befassen. Da Polizei und Militär unterschiedliche Aufgaben haben und dementsprechend unterschiedlich ausgestattet sind, ist die Zusammenarbeit nicht einfach. Das Wissen um die jeweilig andere Institution ist nicht immer so präsent, wie es sein sollte. Gründe dafür werden hier genannt. Das letzte Kapitel vor dem Resümee befasst sich mit möglichen Optimierungsansätzen für eine Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Polizei unter Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven. Es sollen Anstöße zum Überdenken sein bzw. eine Basis, auf der speziellere und ausgefeiltere Optimierungen fußen können.

II. Begriffserklärungen

Zu Beginn der Arbeit ist es notwendig, grundlegende Begriffe, die für diese Arbeit von Bedeutung sind, zu klären bzw. zu erläutern.

1. Friedensschaffende Missionen

Der Begriff der Friedensschaffung ist so alt wie die Vereinten Nationen selbst. Ziel der Vereinten Nationen war und ist es immer, bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Konfliktparteien zu schlichten und zu lösen, um das Leid der Zivilbevölkerung, was ohnehin schon groß genug ist, nicht weiter zu verschlimmern.¹ „Friedensschaffend“ bezieht sich dabei auf die Verwendung von diplomatischen Mitteln, um die unterschiedlichen Parteien in Konflikten dazu zu bewegen, ihre Feindseligkeiten einzustellen, um über eine friedliche Beilegung ihrer Streitigkeiten zu verhandeln. Wie bei Präventivmaßnahmen können die Vereinten Nationen von Bedeutung sein, wenn die Streitparteien vereinbaren, dass die Vereinten Nationen dies tun sollten. Friedensschaffende Maßnahmen² schließen damit die Anwendung von Gewalt gegen eine der Parteien aus, um ein Ende der Feindseligkeiten herbeizuführen.³

Friedensschaffende Maßnahmen sind nach einem Konfliktausbruch in erster Linie also diplomatische Maßnahmen, die zu einer friedlichen Lösung beitragen sollen. Dabei bedient man sich verschiedener Instrumente. So steht in erster Linie der Versuch von Vermittlungen zwischen den Konfliktparteien, um gemeinsame Lösungen zu finden.

¹ Art. 1 Ziff. 1 UN-Charta.

² Engl.: Peacemaking.

³ http://www.un.org/Depts/dpa/french/prev_dip/fr_Peacemaking.htm (Abrufdatum: 30.11.2009).

Neben den Vermittlungen gibt es noch den Schiedsspruch und die Entscheidung durch den Internationalen Gerichtshof. Sollte sich der erste Versuch einer Vermittlung als unzweckmäßig herausstellen, so können die Vereinten Nationen auch den Ton verschärfen und mit politischer und diplomatischer Isolierung sowie gewaltlosen Sanktionen drohen (z.B. Wirtschaftssanktionen, Verkehrsblockaden). Diese werden in der Regel von speziell ausgebildeten und ständig abrufbereiten UN-Truppen durchgeführt. In der jüngeren Geschichte beteiligt sich auch zunehmend die Bundeswehr mit Soldaten an solchen Missionen.

Zu nennen wären hier:

- Georgien (United Nations Observer Mission in Georgia - UN-OMIG)
- Demokratische Republik Kongo (EUFOR RD CONGO)
- Demokratische Republik Kongo/Uganda (Operation ARTEMIS)
- Kuwait (Operation Enduring Freedom – OEF)
- Irak (United Nations Special Commission – UNSCOM)
- Somalia (United Nations Operation in Somalia – UNOSOM II)
- Ruanda (United Nations Assistance Mission for Ruanda – UN-AMIR)
- Kambodscha (United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC)

Mit dem Konflikt auf dem Balkan kam seit Ende des Zweiten Weltkrieges der Krieg zurück nach Europa. Hier engagierten sich nun verschiedene Mandatsträger im Rahmen der Friedensschaffung. Als Missionen mit Beteiligung der Bundeswehr seien hier erwähnt:

- Mazedonien (Operation CONCORDIA)
 - Auftrag: Der Auftrag der Bundeswehr war es, im Rahmen der EU-Mission Operation "CONCORDIA", die Sicherheit der von der Europäischen Union und der Organisation für Si-

cherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eingesetzten internationalen Beobachter zu gewährleisten.

- Personal: bis zu 40 Bundeswehrsoldaten
 - Dauer: 31. März 2003 bis 15. Dezember 2003
 - Bilanz: Am 31. März 2003 hatte die EU ein neues Kapitel ihrer Sicherheitspolitik aufgeschlagen und die Führung über die rund 400 Soldaten aus 27 Ländern übernommen. Sie gewährleisteten die Sicherheit der in der Region eingesetzten internationalen Beobachter.
- ALLIED FORCE in Jugoslawien 1999 (NATO-Operation)
 - Auftrag: Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo
 - Personal: Soldaten der Deutschen Luftwaffe
 - Dauer: 24. März 1999 bis 10. Juni 1999
 - Bilanz: ca. 500 Einsätze
 - Ehemaliges Jugoslawien (Implementation Forces - IFOR)
 - Nach schwierigen Verhandlungen und erst nach massivem internationalem Druck kommt es in Dayton (USA) am 21. November 1995 zu einer Einigung zwischen den Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien. Im daraus resultierenden Friedensvertrag vom 14. Dezember 1995 beschließen die Konfliktparteien die Entsendung einer multinationalen Friedenstruppe IFOR.
 - IFOR löst UNPROFOR ab und steht unter NATO Kommando.⁴

⁴ http://www.mgfa.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/1_wwaekesselringbosnien.pdf?PHPSESSID=8352b01809ad3a140bef391713780d1e (Abrufdatum 30.11.2009)

Die NATO übernahm an verschiedenen Stellen die Führung dieser Einsätze von den Vereinten Nationen. Aber auch die EU wurde sich ihrer Bedeutung eines gemeinsamen Bündnisses europäischer Staaten bewusst und übernahm ebenfalls die Verantwortung für solche Missionen. Im Laufe der Entwicklung der Vereinten Nationen und der unterschiedlichen Konflikte hat man erkannt, dass das Konzept der bloßen Friedensschaffung zum Teil nicht ausreicht und zu anderen Mitteln gegriffen werden muss.

Zu den Friedensschaffenden Maßnahmen kamen Friedenserzwingende und -konsolidierende Maßnahmen. Unter Friedenserzwingenden Maßnahmen⁵ versteht man die Wiederherstellung des Friedens in einer Konfliktregion (zwischenstaatlich/ innerstaatlich) zur Durchführung notwendiger humanitärer Hilfeleistung bei Zusammenbruch der staatlichen Ordnung. Anders verhält es sich bei den Friedenskonsolidierenden Maßnahmen⁶, welche viel mehr Maßnahmen nach Konfliktbeendigung zur Verhinderung eines erneuten Konfliktausbruchs sind. Sie haben zum Ziel den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen, Bereitstellung benötigter medizinischer Versorgung und Unterstützung beim wirtschaftlichen Wiederaufbau.

2. Friedenserhaltende Missionen

Die Bedeutung des Begriffes der Friedenssichernden Missionen⁷ hat sich innerhalb seines rund 60 jährigen Bestehens bereits mehrmals geändert und fortentwickelt.⁸ Ursprünglich wurden nur militärische Kräfte zur Friedenssicherung eingesetzt, um nach einer zwischenstaatlichen Auseinandersetzung als Pufferzone zwischen den gegneri-

⁵ Engl.: Peace Enforcement.

⁶ Engl.: Peace Building.

⁷ Engl.: Peacekeeping.

⁸ Ausführlich: *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, Aufgaben, Instrumente und Reformen, 2002, S. 117 ff.

schen Streitkräften zu fungieren sowie den Waffenstillstand zu überwachen. Diese Friedenssicherung der Ersten Generation wurde über 40 Jahre lang beibehalten. Erst Ende der 1980er Jahre entwickelte sich das klassische Peacekeeping weiter. In Abkehr von der rein militärischen Überwachung nach einem Konflikt wurden die Mandate der Zweiten Generation zunehmend ausgeweitet. Die Blauhelmskräfte hatten nunmehr unter anderem auch die Aufgabe, die beteiligten Staaten beim Aufbau demokratischer Strukturen zu unterstützen, Mitglieder ehemaliger Bürgerkriegsarmeen nach deren Entwaffnung wieder in die Bevölkerung zu integrieren und Flüchtlinge zu repatriieren. Dieses vielschichtige Aufgabenspektrum machte es notwendig, zivile Kräfte wie Polizei, Wahlbeobachter, öffentliche Verwaltung etc. in die Missionen mit einzubinden.⁹ In der Dritten Generation wurden die Mandate um Zwangsmittel und militärische Gewalt erweitert, um diese durchsetzen zu können, was bis dato nur zur Selbstverteidigung gestattet war.

Die Missionen heutzutage haben neben der Beobachtung der Friedensentwicklung nach Ende eines Konfliktes die Aufgabe, die Einsatzstaaten hinsichtlich des Aufbaus eines funktionierenden demokratischen Rechtssystems, geordneter politischer Strukturen und wirtschaftlicher Stabilität zu unterstützen, um ein erneutes Aufflammen bewaffneter Konflikte infolge politischer Instabilität, Armut oder Unterdrückung zu verhindern.¹⁰ Durch die Reform des Sicherheitssektors¹¹, der die vier Kernsektoren Streitkräfte, Justiz und Polizei, Regie-

⁹ Gareis/Varwick (Fn. 8), S.127.

¹⁰ <http://www.unric.org> (Abrufdatum: 17.08.2009).

¹¹ Als Sicherheitssektor wird allgemein der grundsätzlich staatliche Sektor bezeichnet, der für die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit verantwortlich ist und zu diesem Zweck das Gewaltmonopol des Staates ausübt. Eine weitergehende Definition findet sich in: Hänggi, Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte, 2005, S. 3 f., Abrufbar unter: http://www.dcaf.ch/_docs/Hanggi_SSR_SF.pdf (Abrufdatum: 17.09.2009).

rung und den nichtstaatlichen Sektor enthält, sollen „wirksame, transparente und verantwortliche Sicherheitskräfte aufgebaut werden, welche Sicherheit auch wirklich gewährleisten können und die Prinzipien demokratischer oder zumindest guter Regierungsführung (good governance) verankert werden.“¹²

3. Zielrichtung von UN Missionen

Im Folgenden soll die Zielrichtung von UN Missionen angesprochen werden. Um diese zu erkennen, muss man sich die Resolutionen der jeweiligen Missionen ansehen. Am Beispiel der Resolution 1244 der UN für den Kosovo sollen nun die Ziele erarbeitet werden. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird die genaue Entstehung dieser Resolution beschrieben. Genauere Angaben zu den Ergebnissen, die mit der Resolution verfolgt werden sollen, findet man in den Punkten 9 und 11, sowie in der Anlage I und II. Der überwiegende Teil dieser Aufgaben befasst sich mit Aufgaben, die nur durch das Militär durchgeführt werden können. So sind z.B. die Punkte 9a (Verhinderung der Wiederaufnahme der feindlichen Auseinandersetzungen), 9b (Entmilitarisierung) und 9e (Überwachung der Minenräumung)¹³, zu nennen. Wie schon gesagt, sind diese nur durch Militär oder unter überwiegendem Einsatz und Führung von Militär durchzuführen. Anderen Behörden fehlt hierzu die Ausrüstung wie z.B. zum Minenräumen oder zum Entmilitarisieren von Armeeeinheiten¹⁴. Aber auch an der Ausbildung z.B. zur Befriedung von Konfliktgebieten mangelt es anderen Behörden. So verfolgt die Bundeswehr mit der Strategie „Show of Force“¹⁵ eine Art Abschreckungspolitik, welche Ansätze von geg-

¹² Hänggi, (Fn. 11), S. 5 f.

¹³ UN Resolution 1244.

¹⁴ UN Resolution 1244 (Fn. 14), Punkt 15.

¹⁵ Dt.: Zeigen von Stärke.

nerischem Wiederaufflammen von Kriegshandlungen schon im Keim erstickt.

In den Punkten 9d, 9g und 9h werden Ziele beschrieben, die durch Aufgaben erreicht werden, welche vergleichbar mit denen sind, die im Inland durch die Polizei bzw. Bundespolizei wahrgenommen werden. So wird im Punkt 9d von der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gesprochen. Diese finden wir auch im Bundespolizeigesetz wieder. Der Punkt 9g ist mit der Wahrnehmung der Grenzüberwachungsaufgaben gerade zu prädestiniert für die Bundespolizei, da diese in ihrer Geschichte aus dem ehemaligen Bundesgrenzschutz hervorgegangen ist und somit die Aufgabe der Grenzüberwachung eine der Hauptaufgaben war. Der Punkt 11i der Resolution 1244 spricht konkret über die Aufstellung von externen Polizeikräften, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dienen und zum Aufbau einer neuen Polizeiorganisation eingesetzt werden sollen. Weiterhin gestattet dieser Punkt auch die Dislozierung externer Polizeikräfte im Kosovo zu diesem Zweck.

Eine konkrete Aufgabenzuweisung für den Einsatz der Polizei gegen die Organisierte Kriminalität (OK) ist in der Resolution nicht genannt. Lässt man eine recht weite Interpretation der o.g. Punkte zu, so kann man unter diese auch die Bekämpfung der OK subsumieren. Im Anhang I der Resolution findet man die Punkte, auf die sich die Außenminister der G8 bei ihrem Treffen am 6. Mai 1999 auf dem Petersberg geeinigt haben. Im Grunde sind dies die Ziele, die in den Punkten 1 - 21 der Resolution genannt sind. Der Unterschied hierzu besteht lediglich darin, dass die Resolution die Ziele und Aufgaben genauer definiert, als es die Außenminister der G8 taten. Der Anhang II der Resolution stellt die Sachverhalte dar, die zur Lösung der Kosovo-Krise noch geklärt werden müssen. Diese Klärung wird wiederum mit den Punkten 1-21 der Resolution herbeigeführt.

Abschließend lässt sich sagen, dass das allgemeine Ziel, welches die UN mit ihren Missionen verfolgte, bisher immer humanitärer Natur war. Schaut man sich den Einsatz im Kosovo an, so war das Ziel, ein multiethnisches, friedliches, rechtstaatliches und demokratisches Umfeld aufzubauen.¹⁶ Bei Beleuchtung der Resolution 1244 wird dies auch deutlich. Ebenfalls waren von Anfang an Polizeikräfte zur Aufrechterhaltung und Neuschaffung der öffentlichen Ordnung vorgesehen und auch zur Wiederherstellung eines funktionierenden kosovarischen Polizeiapparats.

III. Entwicklung der Kriminalität in den Einsatzstaaten

1. Allgemein

Mit Beginn eines gewalttätigen Konflikts wird auch in der Gesellschaft der Grundstein für einen strukturellen Wandel gelegt. In einer Bürgerkriegsgesellschaft fehlt es sowohl an einem funktionierenden Rechtssystem als auch an einem stabilen Wirtschaftskreislauf. Die Menschen verlieren somit das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und beschäftigen sich schließlich nur noch mit dem Kampf um ihre tägliche Existenz, wie z.B. die Versorgung mit Lebensmitteln oder dem Erhalt der Wohnung. Dies führt zu einer schnellen Empfänglichkeit für kriminelle Tätigkeiten, die eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit während des Konflikts versprechen und somit eine vorübergehend gesicherte Zukunft in Aussicht stellen. Diese Bereitschaft zur Kriminalität ist bei den ehemals sozial schwächeren Schich-

¹⁶ http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLN_SJdw3xAslB2EGu-pFw0aCUVH1fj_zcVH1v_QD9gtyIckdHRUUAqrZQSg!!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNElVRS82XzFMX0VUSw!! (Abrufdatum: 13.07.2009).

ten besonders ausgeprägt. Das Institut für europäische Politik beschreibt dieses Phänomen in einer Studie wie folgt:

„Der Ausbruch eines Bürgerkrieges führt sukzessive zu einer Umkehrung der Sozialen Pyramide, da die zuvor gesellschaftlich tragenden Status- und Berufsgruppen (v.a. Bildungsbürgertum, Angestellte, Handwerk, Industrie- und Landarbeiter) in Folge ihrer nicht unmittelbar konfliktverwertbaren Fähigkeiten schnell an gesellschaftlichem Einfluss einbüßen, wohingegen Menschen, die vormals den sozialen Bodensatz in der Entität bildeten, auf Grund ihrer „Profession“ bzw. ihrer hohen Gewaltbereitschaft führende Funktionen in den sich herausbildenden Bürgerkriegsgemeinschaften einnehmen. Gewaltbereite, bildungsferne und leicht zu beeinflussende Personen können innerhalb der kurzfristig aufzubauenden Soldateska enorme Sozialsprünge vollziehen.“¹⁷

Durch diese Einzelpersonen und das Wissen um mangelnde Strafverfolgung kommt es während des Konfliktes schnell zur Herausbildung krimineller Netzwerke und Organisationen, deren Hauptaufgabenfelder Menschenhandel, Rauschgiftgeschäfte, Schutzgelderpressung bzw. Waffenschmuggel darstellen, was gleichzeitig den Einstieg in die Organisierte Kriminalität darstellt.

Unter dem Begriff der Organisierten Kriminalität versteht man

„die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

¹⁷ Institut für Europäische Politik (Hrsg.), Operationalisierung von Security Sector Reform (SSR) auf dem Westlichen Balkan – Intelligente/ kreative Ansätze für eine langfristig positive Gestaltung dieser Region, 2007, S. 15, abrufbar unter: <http://balkanforum.org/IEP-BND/iep0001.PDF> (Abrufdatum: 05.10.2009).

- a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,*
 - b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder*
 - c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.*
- Der Begriff umfasst nicht Straftaten des Terrorismus.* ¹⁸

Genährt wird die Organisierte Kriminalität nicht zuletzt auch von den Konfliktparteien selbst, da sich diese meist aus illegalen Mitteln zu finanzieren suchen und ihre militärische sowie politische Handlungsfähigkeit durch illegale Geschäfte in den o.g. Bereichen aufrechterhalten.¹⁹ Dies führt zu einer engen Verflechtung der Parteien mit vielen führenden Köpfen aus dem OK-Spektrum, welche dadurch zusehends an politischem Einfluss gewinnen. Doch auch nach Ende eines Konflikts kann keinesfalls davon ausgegangen werden, dass sich die Kriminalitätsslage in dem betreffenden Land merklich verbessert. Auch nach Beginn einer Friedensmission bleiben die Bewohner einer Krisenregion in Bezug auf die Erfolgchancen hinsichtlich des Aufbaus eines geordneten Staatsapparats, eines funktionierenden Rechtssystems und einer stabilen Wirtschaft sehr skeptisch. Durch die langanhaltende militärische Mobilisierung breiter Gesellschaftsschichten während der Auseinandersetzungen und der damit verbundenen schrittweisen Entwertung zuvor gesellschaftlich tragender Berufsgruppen wie Landarbeiter, Handwerker und Dienstleister, fällt den Menschen zudem die Rückkehr in ihren einstigen Beruf oftmals schwer, was den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Reformprozess sowie die möglichst reibungslose Reintegration ehemaliger

¹⁸ Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV), Anlage E, in der ab 01.01.2008 bundeseinheitlich geltenden Fassung; Siehe hierzu: *Jonkhans*, Der Kampf der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität (in diesem Band).

¹⁹ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 15.

Kombattanten behindert.²⁰ Die Mitglieder krimineller Netzwerke pflegen häufig auch nach Ende der Auseinandersetzungen ihre Kontakte zueinander und verharren in ihren alten Abhängigkeitsstrukturen, so dass innerhalb der Gesellschaft der Machteinfluss bestehen bleibt. Ein Grund hierfür ist die Angst vor einer rückwirkenden Bestrafung für die während der Kriegszeit begangenen Straftaten.²¹ Der größte Problemkreis ergibt sich jedoch aus der Tatsache, dass die invertierte „Soziale Pyramide“ in einer Friedensmission häufig nicht wieder umgekehrt wird und somit die während der Krisenzeit in Führungspositionen aufgestiegenen kriminellen Akteure ihren Einfluss und die Macht häufig auch in der Postkonfliktphase sichern können, da sie Spitzenämter in dem neu aufzubauenden Staatsapparat einnehmen bzw. zugewiesen bekommen und so ihre kriminellen Aktivitäten von staatlicher Seite her zu legitimieren versuchen.²² Weiterhin wird bei dem sich im Aufbau befindlichen Sicherheitsapparat durch gezielte Korruption²³ die Wahrung der eigenen Interessen gefördert. Diese Form der Unterminierung der Legalität eines Staates nennt man auch „State Capture“²⁴. Im schlimmsten Fall kann dies

„in Folge der völligen Korrumptierung und Delegitimierung staatlicher Steuerung zu einem faktischen Zusammenbruch der gesellschaftlichen Ordnung (‘Failing State’) führen und auf diese Weise lokale und regionale Destabilisierungstendenzen erneut befördern.“²⁵

Kriminelle Organisationen arbeiten vorwiegend verdeckt, um die Gefahr der Aufmerksamkeit etwaiger, nicht korumpierter, Strafver-

²⁰ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 15.

²¹ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 15.

²² Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 28.

²³ Siehe hierzu: *Einicke*, Das Engagement der Vereinten Nationen in der Korruptionsbekämpfung.

²⁴ Eine ausführliche Begriffsdefinition findet sich in: *Heyer*, Die russische Wirtschaftspolitik unter Vladimir Putin: Vom State Capture zum Business Capture?, 2008, S. 2.

²⁵ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 22.

folgungsbehörden bzw. internationaler Medien so gering wie möglich zu halten. Die Anwendung unmittelbarer Gewalt bleibt grundsätzlich auf den Inter- bzw. Intragruppenbereich beschränkt²⁶ und erweist sich nicht als existenzielle Bedrohung für die Bevölkerung. Nur wenn die konventionellen Mittel der Einschüchterung und Drohung ihre Wirkung verfehlt haben, kommt der Einsatz von körperlicher Gewalt in Betracht. Die Mafia verfolgt allerdings eher das Ziel, den hohen gesellschaftlichen Angstpegel in der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, um ihre Zielerreichung weiterhin unentdeckt von den Augen der Öffentlichkeit zu gewährleisten.²⁷ Die Existenz von OK Gruppierungen während der Postkonfliktphase birgt außerdem große Risiken für die Entwicklung einer funktionierenden Marktwirtschaft, da diese häufig ihre bei illegalen Geschäften erwirtschafteten Gewinne in den Wirtschaftskreislauf einspeisen und damit den Produktions-, Kapital-, und Aktienmarkt infiltrieren, was zu einer „Beeinflussung legaler Wirtschaftsstrukturen zugunsten krimineller Gruppen“²⁸ führt. Zusätzlich zur Geldwäsche²⁹ wird auf legale Wirtschaftskonkurrenten, die in den Augen der OK- Akteure ein Hindernis darstellen, durch Drohung mit Gewalt oder Erpressung Druck ausgeübt, was auch zur Folge hat, dass sich ausländische Investoren schnell wieder aus den ehemaligen Krisengebieten zurückziehen bzw. gar nicht erst den Versuch starten, sich in einer solchen Region ein Standbein aufzubauen, um somit die Wirtschaftsentwicklung voranzutreiben. Dies führt in den Transformationsstaaten, die von vornherein mit dem Problem der wirtschaftlichen Labilität zu kämpfen haben, zu einer „wachsenden Abhängigkeit der lokalen Bevölkerung vom ‘Arbeitgeber Mafia.’“³⁰

²⁶ Gerdes, *Organisierte Kriminalität und regionale Konflikte*, 2007, S. 101.

²⁷ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 16.

²⁸ Gerdes, (Fn. 26), S. 99.

²⁹ Siehe hierzu: *Minejew*, *Der Kampf der Vereinten Nationen gegen Geldwäsche als ein Mittel gegen die Terrorismusfinanzierung* (in diesem Band).

³⁰ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 16.

Zusammengefasst birgt die Existenz von Organisationen aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität eine große Gefährdung für die erfolgreiche Durchführung von Friedensmissionen der Vereinten Nationen, da sie sowohl Politik als auch Wirtschaft infiltrieren und durch gezielte Korruption und Manipulation des Staatsapparates ihre eigenen Interessen nicht selten zum Nachteil der Bevölkerung und der gesamten Entwicklung der ehemaligen Krisenregion durchsetzen.

2. Kosovo

Bevor die Kriminalitätsentwicklung speziell im Kosovo untersucht wird, soll erst einmal kurz auf die Ursachen des Kosovokonflikts eingegangen sowie ein historischer Abriss dessen dargestellt werden.

a) Ursachen und historische Entwicklung des Kosovokonflikts

Das Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens besitzt schon seit der Spätantike als Aufprallort verschiedener Kulturen ein hohes Konfliktpotential. In dieser Zeit verlief hier die Scheidelinie zwischen dem West- und dem Oströmischen Reich und somit zwischen dem römisch katholisch und dem orthodoxen Christentum. Mit Beginn des Osmanischen Reiches entwickelte sich die Region zur Trennlinie zwischen dem Christentum und dem Islam. Von 1918 bis 1991/92 bildeten die Teilrepubliken Serbien, Kroatien, Montenegro, Slowenien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien den historischen Bundesstaat Jugoslawien, der ab 1945 als föderative Volksrepublik unter Führung von *Josip Broz Tito* stand, welcher es vermochte, in diesem künstlichen Vielvölkerstaat Einheit und Unabhängigkeit zu gewährleisten.³¹

Der Kosovo ist eine der drei Provinzen Serbiens und wird seit jeher von zwei Volksgruppen bewohnt, die sich um die Besitzansprüche des

³¹ Gerdes, (Fn. 26), S. 108.

Territoriums streiten. Auf der einen Seite stehen die Serben, welche den Machtanspruch über den Kosovo für sich einnehmen und auf der anderen die Albaner, die allerdings mit rund 88% die Bevölkerungsmehrheit³² stellen. Bereits im 19. Jahrhundert, als das Osmanische Reich allmählich zerfiel, fand eine gewaltsame Serbisierung des Kosovos statt, woraufhin sich der Bevölkerungsanteil der im Gebiet lebenden Albaner im Zuge dessen von rund 75% auf 65% minimierte.³³ Während der Herrschaft Titos in Jugoslawien (1945 – 1980) kehrte zunächst Ruhe in dem Konflikt ein, einerseits aus Angst vor Repressalien durch die kommunistische Herrschaft, andererseits aber auch auf Grund von Zugeständnissen, die der albanischen Minderheit in Jugoslawien gemacht wurden. So wurde dem Kosovo der Status einer Autonomen Provinz verliehen, „der zwar theoretisch dem Status der jugoslawischen Republiken nachgeordnet war, aber faktisch keinen Unterschied in der Behandlung der Bevölkerung bedeutete.“³⁴ Weiterhin wurde das vor 1966 existierende Privileg der Serben, dass nur diese im Verwaltungsapparat arbeiten dürfen, abgeschafft und somit den Albanern die Türen für eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung geöffnet. Auch im Bereich des öffentlichen Lebens fand eine zunehmende Albanisierung statt, was zum Unmut der Serben sowie einigen Abwanderungen aus dem Kosovo führte.

Nach dem Tod *Titos* 1980 wurde der Zerfall des Staates Jugoslawien langsam eingeläutet. Im Kosovo erklärten die Albaner, dass sie nach Serbien und Kroatien die drittgrößte Nation in Jugoslawien seien und verlangten nach einer, den übrigen jugoslawischen Staaten gleichberechtigten Republik sowie der Anerkennung als Staatsvolk. Dies stieß allerdings seitens der anderen Teilrepubliken auf kollektive Ableh-

³² Schätzung der Weltbank aus dem Jahr 2000, demnach leben im Kosovo 7% Serben und 5% Zugehörige zu anderen ethnischen Gruppen.

³³ *Katsioulis*, Der Kosovo – Konflikt, Ablauf- und Verhaltensanalyse, S. 1, abrufbar unter http://www.politik.uni-trier.de/forschung/pafe_Kosovo.pdf, (Abrufdatum: 12.10.2009).

³⁴ *Katsioulis*, (Fn. 33), S. 2.

nung und führte dazu, dass die kosovarische Provinzregierung durch Serbiens Präsident *Slodoban Milosevic* 1989 abgesetzt wurde. Weiterhin entzog er dem Kosovo den Status als Autonome Republik, begann mit der Vertreibung der Albaner aus der öffentlichen Verwaltung, verbot deren Medien und unterdrückte die albanische Sprache. Daraufhin erklärten die Albaner im Jahre 1990 in einem illegalen Referendum den Kosovo zur siebten Jugoslawischen Republik, was die Zustimmung der annähernd gesamten Bevölkerung fand, die sich 1991 in einem weiteren Referendum erneut für die Unabhängigkeit des Kosovos aussprach. Sie stellten eine Regierung unter Führung von Präsident Ibrahim Rugova auf, der die Unabhängigkeit mit gewaltfreien Mitteln erreichen wollte. Ab diesem Zeitpunkt existierte das offizielle serbische parallel zum inoffiziellen kosovoalbanischen politischen System und führte zum Einzug einer gewissen Apartheid in der Provinz. Rugovas jahrelangen Bemühungen für die Unabhängigkeit der Region bei Milosevic führten zu keinem Erfolg, woraufhin militante Bevölkerungsteile 1997 die kosovarische Befreiungsarmee (UÇK) gründeten. Diese paramilitärische Einheit verübte mehrere Anschläge gegen die serbische Staatsgewalt, insbesondere gegen polizeiliche und militärische Einheiten, aber auch Zivilisten fielen ihr zum Opfer. Diese Gewaltakte veranlassten Milosevic im Februar 1998 dazu, unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung serbische Militäreinheiten im Kosovo zur Bekämpfung der UÇK einrücken zu lassen und dort ethnische Säuberungen durchzuführen.³⁵

Der Beginn des Kosovokrieges an sich wird mit dem „Massaker von Drenica“ 1998 verzeichnet, als Milosevic eine serbische Polizeieinheit in die Dörfer Donji Prekaz und Qirez entsandte, um einen der UÇK-Führer, Adem Jashari, zu töten. Dabei kamen über 80 Zivilisten ums Leben, was erstmals die Aufmerksamkeit der Internationalen Gemein-

³⁵ *Sundhaussen*, Kosovo: Eine Konfliktgeschichte, in: Clewing und Reuter (Hrsg.), Der Kosovo- Konflikt. Ursachen – Akteure – Verlauf, 2001, S. 65 (86).

schaft auf sich zog und das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag am 10. März 1998 sogar dazu veranlasste, Ermittlungen gegen Milosevic einzuleiten.³⁶ Seitens der Internationalen Staatengemeinschaft (ISG) kam es zur Einrichtung einer Balkan Kontaktgruppe unter Führung der USA, welche die gewalttätigen Übergriffe beider Seiten gleichermaßen aufs Schärfste verurteilte, aber dennoch versuchte, einen Dialog zwischen beiden Parteien herzustellen. Dies blieb jedoch ohne Erfolg, was dazu führte, dass die NATO 1998 Serbien erstmals mit Luftangriffen drohte (ACTWARN Beschluss³⁷) und die westlichen Staaten Sanktionen gegen die Republik verhängten. Berichte über ein weiteres Massaker an albanischen Zivilisten im Januar 1999 waren der Auslöser für eine weitere Drohung der NATO gegen Serbien. Gleichzeitig forderte der UN Sicherheitsrat in seiner Resolution 1199 den Abzug der serbischen Truppen sowie einen Waffenstillstand, der von Beobachtern der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) überwacht werden sollte. Auf diese Forderungen ging Milosevic ein. Im Februar fand dann die Rambouillet Konferenz statt, die die vorübergehende Selbstverwaltung des Kosovo und das Vorhaben, ein internationales Kontingent an Peacekeepern in die Region zu schicken, zum Inhalt hatte. Die albanische Seite unterzeichnete dieses Abkommen, Serbien dagegen weigerte sich, was unweigerlich zum Scheitern der Friedensverhandlungen führte. Milosevic startete alsbald weitere Offensiven im Kosovo, welche die systematische Vertreibung der Albaner aus dem Gebiet zum Ziel hatten und den Luftangriff der NATO am 24. März 1999 unausweichlich machte. Zu dieser Zeit fand eine Flüchtlingswelle von ca. 860.000 Menschen in die Nachbarstaa-

³⁶ *Rüdiger*, Die Republiken des früheren Jugoslawien und der Kosovokonflikt (Zeittafel), in: Schoch/Mutz/Ratsch (Hrsg.), Friedensgutachten 1999, 1999, S. 319 (319).

³⁷ Die konkreten Forderungen des damaligen Generalsekretärs gegen Milosevic sind abrufbar unter: <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm>, (Abrufdatum: 13.10.2009).

ten statt.³⁸ Auf den weiteren Verlauf des Konfliktes bis hin zur Übernahme der zivilen Übergangsverwaltung des Kosovo durch die UN in Form des UNMIK Mandates wird in Kapitel VIII Nr. 1 eingegangen.

b) Ursachen und Entwicklung der Organisierten Kriminalität im Kosovo

Nach der Einschätzung des Europarats, so hat sich der Kosovo in den letzten Jahren zum „key point for many criminals in south-eastern Europe“³⁹ entwickelt. Die überwiegende Meinung der westeuropäischen Gesellschaft über hierzulande lebende Kosovo Albaner lässt sich im Allgemeinen mit der Aussage „Das sind doch alles Verbrecher!“ zusammenfassen. Der Kosovo wird von ihr als „*‘Räubernest’ und ‘Brutstätte des Verbrechens’ verachtet*“⁴⁰. Tatsächlich gibt es im Kosovo viele kriminelle, transnational agierende Organisationen; selbst der Staat ist in diese Machenschaften verwickelt. Im Folgenden soll darauf eingegangen werden, warum so viele Menschen im Kosovo ins kriminelle Milieu abrutschen und die Organisierte Kriminalität sich so blühend entwickeln konnte.

aa) Kulturelle Ursachen

Im westeuropäischen Raum war der Staat ab dem 15. Jahrhundert, nachdem die Fehde⁴¹ für illegal erklärt worden war, dafür verantwortlich, dass Sicherheit auf den Straßen herrschte und die Rechte der

³⁸ Gerdes, (Fn. 26), S. 113.

³⁹ Council of Europe (Hrsg.), Organised crime situation report 2005, Focus on the threat of economic crime, 2005, S. 64.

⁴⁰ Mappes- Niediek, Die Balkan Mafia, Staaten in der Hand des Verbrechens - eine Gefahr für Europa, 2003, S. 21.

⁴¹ Bezeichnung für ein altertümliches Rechtssystem, in dem die Regulierung von Rechtsbrüchen direkt zwischen dem Geschädigten und Schädiger unter Ausschaltung einer übergeordneten Instanz stattfand.

Menschen mit einer allgemeingültigen Rechtsordnung gestärkt werden. Ebenso oblag es ihm, bei Rechtsgutverletzungen einzugreifen und die Schuldigen zu bestrafen. Der Staat beanspruchte von nun an das Gewaltmonopol für sich, auch wenn die Durchsetzung dessen noch einige Zeit in Anspruch nahm.⁴² In Südosteuropa fand jedoch eine andere Entwicklung statt. Zur Zeit des Osmanischen Reiches und unter der Herrschaft der Türken wurden die Christen und Albaner als Menschen zweiter Klasse behandelt und mussten ihnen fortwährend Tribute zahlen. Wie sie jedoch ihre Streitigkeiten regelten, die Ortschaften verwalteten und ihr alltägliches Leben bestritten, oblag ihnen selbst. Während dieser Zeit gab es praktisch keinen Staat im o.g. westeuropäischen Sinne. Dann kamen die Hajduken im Gebiet des Balkans auf, die vom Berauben reisender Kaufleute lebten. Manchmal teilten sie ihre Beute mit armen Dorfgemeinschaften, ein andermal überfielen sie diese jedoch auch und ein weiteres Mal trieben sie für die Osmanen im selben Dorf Steuern ein. Hier wird deutlich klar, dass auf dem Gebiet des Balkans der Staat schon früher nicht unbedingt das Gegenteil von Kriminalität war. So entwickelte sich bei der Bevölkerung eine Ablehnung gegen alles Staatliche, sie blieb dabei, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln, was unter Umständen auch einmal die Vergeltung an jemandem auf Grund begangenen Unrechts war. Auch nach den Osmanischen Befreiungskriegen blieb die Aversion gegen den Staat bestehen, obwohl plötzlich die eigenen Mitbürger Steuern eintrieben. Die Hajduken und andere Banden wurden jedoch fortan hochgelobt und erhielten Akzeptanz in der Bevölkerung, da diese maßgeblich beim Befreiungskrieg mitgewirkt hatten. Aber auch in den neu entstandenen Staaten wurden wieder Räuberbanden eingesetzt, um größere oder kleinere Probleme, gerade in Bezug auf Minderheiten, zu lösen. Erst in Zeiten des kommunistischen Jugoslawiens fand eine zunehmende Annäherung von Bürger und Staat durch das Einkehren einer gewissen Rechtssicherheit und dem Abwenden des

⁴² Mappes- Niediek (Fn. 40), S. 145.

Staates von Räuberbanden als Eintreiber statt. Diese Trennlinie zwischen Staat und Verbrechen wurde allerdings nur bis in die achtziger Jahre aufrecht erhalten und endete offiziell mit dem Auftragsmord an dem damaligen Direktor der staatlichen Mineralölgesellschaft INA, *Stjepan Djurekovic*, durch den Belgrader Innenminister *Stane Dolanc*. Von da an verlor die Bevölkerung das gerade gefasste Vertrauen in den Staat erneut und begann damit, sich von ihm abzuwenden und nach eigenen Regeln zu leben. Diese "eigenen Regeln" sind auf das, aus dem 15. Jahrhundert stammenden Gewohnheitsrecht ("Kanun"⁴³) zurück zu führen, dass bis in die heutige Zeit tief in der albanischen Gesellschaft verwurzelt ist. Breite Teile der Gesellschaft leben weiterhin nach den Vorgaben des Kanun, weil sie einem Staat, dessen politisches System auf Rechtsstaatlichkeit beruht und der das Gewaltmonopol ausüben soll, auf Grund schlechter Erfahrungen aus der Vergangenheit sehr skeptisch gegenüberstehen und diesen nicht akzeptieren wollen. Es umfasst unter anderem die Prinzipien der Großfamilie und Altersautorität. Der Mann hat dabei die vorherrschende Stellung innerhalb der Familie. Der Kanun stellt in der heutigen Gesellschaft vor allem in ländlichen Gebieten die „maßgebliche gesellschaftliche Handlungsgrundlage“⁴⁴ dar und „baut darüber hinaus auf einem gewaltlegitimierendem Ehrkonzept auf, welches die Begriffe Besa (Ehre) und Gjakmaria (Blutrache) in den Mittelpunkt eines pseudojuristischen Ordnungssystems stellt.“⁴⁵ Weiterhin herrscht im Kosovo das vor allem in Ländern der Dritten Welt weitverbreitete Prinzip der Primogenitur, welches nur dem männlichen Erstgeborenen die Chance gibt, einen gesellschaftlich anerkannten Status zu erreichen. Die restlichen Nachkommen sind sozusagen "überflüssig" und finden keinen adäquaten Platz in der Gesellschaft, was unausweichlich zu einem großen Konfliktpotential führt.

⁴³ Einen ausführlichen Einblick gibt: *Elsie*, Der Kanun: Das albanische Gewohnheitsrecht nach dem sogenannten Kanun des Lekë Dukagjini, 2001.

⁴⁴ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 34.

⁴⁵ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 34.

bb) Wirtschaftliche Ursachen

In Europa stellt der Kosovo eine der ärmsten Regionen dar. Schon zu Zeiten Jugoslawiens hatte er als schwächstes Mitglied der Republik diese Stellung inne. Die Wirtschaftslage ist sehr instabil, und es sieht nicht so aus, als würde sich dies in naher Zukunft ändern. 2007 betrug die Arbeitslosenquote 43,6%,⁴⁶

„Zudem muss einschränkend festgehalten werden, dass ein Großteil der arbeitenden Bevölkerung faktisch landwirtschaftliche Subsistenzwirtschaft betreibt und somit nicht oder nur indirekt zum wirtschaftlichen Gesamtkreislauf beiträgt.“⁴⁷

Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem Energiesektor, denn es ist immer noch nicht möglich, eine ständige Grundversorgung mit Strom zu gewährleisten. Dazu kommt noch das Fehlen einer ausgebauten Verkehrswegeinfrastruktur im Kosovo, was den Aufbau neuer industrieller Anlagen für Investoren sinnlos erscheinen lässt und ein solides Wirtschaftswachstum verbunden mit einer sinkenden Arbeitslosenquote quasi unmöglich macht. Die Bevölkerung hat das Vertrauen in die Wirtschaft längst verloren, denn rund 37% leben unterhalb der Armutsgrenze, was bedeutet, dass das Einkommen pro Tag und Erwachsenen weniger als 0,93€ beträgt. Dies führt fast zwangsläufig dazu, dass sich die Menschen dazu gezwungen sehen, ins kriminelle Milieu einzusteigen, um ihre tägliche Existenz zu sichern.

⁴⁶ Statistical Office of Kosovo, Rate of Unemployment 2001 – 2007, abrufbar unter: http://www.ks.gov.net/esk/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=50, (Abrufdatum: 15.10.2009).

⁴⁷ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 30.

cc) Soziale Ursachen

Neben den wirtschaftlichen Gründen gibt es natürlich auch noch weitreichende soziale Ursachen, die die Menschen in die Arme krimineller Organisationen treiben. Ein im Kosovo verbreitetes Phänomen ist das sogenannte "Youth Bulge"⁴⁸. Jeder zweite Einwohner ist hier unter 25 Jahre alt. Diese demographische Entwicklung in Verbindung mit der oben bereits erwähnten Primogenitur führt zu großen innergesellschaftlichen Spannungen, da der Großteil der männlichen Jugend, die nicht Erstgeborene sind, zwar auf Grund der häufig familiär betriebenen Subsistenzwirtschaft ausreichend ernährt ist, aber dennoch keine Aussicht auf eine "legale" Erlangung eines gesellschaftlich anerkannten Status hat und somit nur der Weg der Gewalt und Kriminalität bleibt, um Ansehen zu erreichen. Heinsohn formuliert dies treffend mit den Worten: „*Um Brot wird gebettelt. Getötet wird für Status und Macht.*“⁴⁹ Problematisch ist auch, dass viele Kosovo- Albaner, die als Gastarbeiter etliche Jahre in den Staaten des westlichen Europas tätig waren und ihren Familien durch Auslandsüberweisungen dabei halfen, ihre Existenz zu sichern, nun wieder repatriert werden. Dies bringt neben den enormen finanziellen Einbußen auch noch Schwierigkeiten bei der Integration dieser mit sich, da sie häufig die westliche Lebensweise angenommen haben und nicht mehr fähig sind, sich mit dem traditionellen Dorf- und Familienleben der Verwandten zu identifizieren, was „*ein sukzessives Aufbrechen der kosovarischen Familienstrukturen zur Folge hat.*“⁵⁰ Auch gibt es im Kosovo keine mit Deutschland vergleichbaren Sozialleistungen, von denen die Menschen leben könnten. Nur Familien mit Kindern, die unter 6 Jahre alt

⁴⁸ "Youth Bulge" ist ein Begriff, der erstmals 1955 von Gary Fuller geprägt wurde. Er beschreibt die enorme Ausstülpung in einer demographischen Pyramide, in der der Anteil der 15- bis 24- Jährigen über 20% beträgt, und die 0-15- Jährigen mindestens 30% der Gesellschaft ausmachen.

⁴⁹ Heinsohn, Söhne und Weltmacht, Terror im Aufstieg und Fall der Nationen, 2003, S. 18.

⁵⁰ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 33.

sind, werden vom Staat mit 62 Euro pro Monat unterstützt, was den “Youth Bulge“ weiter anwachsen lässt. Auch der marode Bildungssektor im Kosovo trägt als Ursache zur Kriminalitätsentwicklung bei. 2004 hat das Bildungszentrum des Kosovo bekannt gegeben, dass etwa 20% der Bevölkerung Analphabeten sind,⁵¹ wobei der Anteil der Frauen wesentlich höher als der der Männer ist. Ein Grund für den weit verbreiteten Analphabetismus ist der Boykott serbischer Schulen in den achtziger Jahren und der erfolglose Versuch des Aufbaus eines albanischen Parallelschulsystems. Die unzureichende Allgemeinbildung der Kosovoalbaner schließt die Ausbildung qualifizierter Fach- und Arbeitskräfte weitgehend aus und macht „die Herausbildung einer breiten und tragfähigen Mittelschicht nahezu unmöglich.“⁵²

dd) Ethnische Ursachen

Für die Entstehung von Kriminalität, insbesondere solcher, die dem Bereich der Organisierten Kriminalität zuzuordnen ist, gibt es ebenfalls ethnologische Gründe. Wenn Zugehörige ethnischer Minderheiten in ein Land einwandern, werden diese von der Gesellschaft weitestgehend gemieden, wenn nicht sogar ausgestoßen. Die Erlangung eines gesellschaftlich anerkannten Status sowie wirtschaftlicher und politischer Unabhängigkeit bleibt den Immigranten meist verwehrt. Dies führt dazu, dass viele Einwanderer ihre Chance darin sehen, in die Kriminalität einsteigen, um ihre soziale Stellung innerhalb der Gesellschaft aufzubessern.⁵³ Meistens finden sich die Zugehörigen der ethnischen Minderheiten dann in Gruppen zusammen, da sie sich alle gemeinsam in dieser schwierigen Situation sehen und somit gegensei-

⁵¹ Analphabetismus im Kosovo auf dem Vormarsch – Schulpflicht wird nur unzureichend durchgesetzt, in: Deutsche Welle, abrufbar unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1164743,00.html> (Abrufdatum: 16.10.2009).

⁵² Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 33.

⁵³ Hentig, 1995, S. 5, ihm folgend: Gerdes, (Fn. 26), S. 132.

tiges Verständnis für das haben, was sie tun. So geschah es beispielsweise zu Zeiten des ehemaligen Jugoslawiens, als die Albaner im serbisch dominierten Land systematisch unterdrückt wurden und sich so clanbasierte kriminelle Organisationen entwickeln konnten. Doch im Kosovo geht Kriminalität heute nicht mehr schwerpunktmäßig nur von ethnischen Minderheiten aus, sondern gerade auch gegen diese statt. Die Albaner, die immerhin knapp 90% der Bevölkerung im Kosovo ausmachen, sehen diese Region als “ihre“, seit dem 17.02.2008 offiziell unabhängige,⁵⁴ Republik an und streben nach einem ethnisch homogen Staat ohne die verhassten Serben und andere Minoritäten.

ee) Politische Ursachen

Besonders für die Etablierung krimineller Organisationen sind auch politische Ursachen ausschlaggebend. In einem Staat, der jahrelang von anhaltenden Konflikten gebeutelt wird, konzentrieren sich die Interessen der Regierungsführenden üblicherweise nicht auf die Aufrechterhaltung eines funktionierenden Sicherheits- und Justizsektor. Beispielsweise werden Polizeieinheiten herangezogen, um bei den Konflikten mit zu kämpfen. Was folgt sind gezwungenermaßen leere Polizeiwachen in den Städten und die Unmöglichkeit für die Bürger, Straftaten anzuzeigen und eine professionelle Strafverfolgung seitens der Polizei erwarten zu können. Dies führt in einigen Fällen zur Selbstjustiz seitens der Bevölkerung, aber es kommt ebenso sehr schnell die Erkenntnis auf, dass eine fehlende Polizei sowie ein funktionsunfähiger Justizsektor keine qualifizierte, in vielen Fällen sogar keinerlei Strafverfolgung gewährleisten kann. So steigt natürlich auch die Motivation zum Aufbau einer kriminellen Organisation um ein Vielfaches. Noch größer jedoch ist das Problem der Unterstützung der

⁵⁴ Am 17.02.2008 wurde die Unabhängigkeit des Kosovo von Serbien durch das Parlament in Pristina proklamiert. Bisher haben 62 der 192 UN- Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Republik Kosovo anerkannt.

Konfliktparteien durch die Organisierte Kriminalität, häufig in Form von Finanzmitteln. So werden ihre Tätigkeiten und Vorhaben von offizieller Seite her akzeptiert, was den Organisationen faktisch Immunität gegenüber etwaigen Strafverfolgungsbehörden verleiht.

ff) Entwicklung

Im Zuge des Zusammenbruchs der kommunistischen Herrschaftssysteme auf dem Balkan in den 90er Jahren begann langsam die Herausbildung krimineller Organisationen. Im Kosovo speziell wurde der Grundstein für den Aufbau solcher Strukturen bereits zu Zeiten des Milosevic Regimes im ehemaligen Jugoslawien gelegt, nachdem er dem Kosovo 1989 den Status als autonome Provinz aberkannt hatte und damit begann, die Albaner systematisch aus der Gesellschaft auszugrenzen, zu unterdrücken und verfolgen. Die sich danach unter Rugovas Führung herausbildenden Parallelstrukturen⁵⁵ umfassten alle Bereiche des öffentlichen Lebens und führte zu einer Schattenökonomie. Allerdings gab es innerhalb des Parallelsystems Rugovas keinerlei überwachende Institutionen, was eine „Clandestinization“⁵⁶ von Wirtschaft und Gesellschaft zur Folge hatte. Im gesellschaftlichen Sinne bedeutet dies, dass es in der Bevölkerung nach dem Zusammenbruch des Kommunismus auf Grund ihrer historisch gewachsenen, grundlegenden Skepsis gegenüber allem Staatlichen und einer fehlenden Staatsmacht *„zu einer schleichenden Renaissance informeller, seit Jahrhunderten in der albanischen Kultur, verwurzelter archaischer Traditionen auf Basis des Kanun“*⁵⁷ kam. Das Wiederaufleben des Einflusses der albanischen Großfamilien hatte die Herausbildung der clanbasierten kosovarischen Gesellschaft zur Folge. Durch die Abson-

⁵⁵ Vgl. Punkt 2.a.

⁵⁶ Yannis, The Political Economy of Conflict and Peacebuilding, in: Ballentine/Sherman (Hrsg.), The political economy of armed conflict: beyond greed and grievance, 2003, S. 167 (175).

⁵⁷ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 47.

derung von Serbien kam es im Kosovo zu einem Mangel an verschiedenen Gütern des täglichen Bedarfs, weshalb es sich die clanbasierten Organisationen bald zur Aufgabe machten, diese, teilweise auch lebensnotwendigen Waren, auf dem Schwarzmarkt anzubieten. Auf diese Weise schafften es die kriminellen Organisationen, die Bevölkerung von sich abhängig zu machen.

*„Auf Grund der Schnittmengen beim Handel und Schmuggel von legalen bzw. illegalen Waren kam es mit der Zeit zu einer Verwischung der ursprünglichen Grenzen zwischen dem legalen und illegalen Wirtschaftssektor und zur Herausbildung von clangesteuerten polikriminellen Netzwerken(...)“*⁵⁸

Weiterhin wurden zunehmend von der Bevölkerung „Steuern“ für die Parallelinstitutionen erhoben sowie „Spenden“ für das Bewahren vor serbischer Herrschaft gesammelt, im Volksmund auch Schutzgelderpressung genannt. Diese Einnahmen verwendeten die Organisationen allerdings größtenteils zur eigenen Finanzierung. Die wesentliche Ursache für das immense Ansteigen der Organisierten Kriminalität im Kosovo in den 90er Jahren waren allerdings die innerstaatlichen Konflikte.⁵⁹ Da in einem Bürgerkrieg naturgemäß die illegale Nachfrage nach Waffen, Munition und militärischer Ausrüstung sehr hoch ist und auf Grund des geschwächten staatlichen Systems keine effektive Verfolgung von Straftaten zu erwarten war, kam es zur Herausbildung von immer mehr kriminellen kosovoalbanischen Netzwerken, die diese und andere Marktlücken auf illegale Art und Weise zu schließen begannen. Auch im Bereich des Drogenhandels sind die Albaner in

⁵⁸ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 48.

⁵⁹ Gerdes, (Fn. 26), S. 142.

den neunziger Jahren aktiv geworden, nachdem sie die Kontrolle der „Balkanroute“⁶⁰ von den Türken und Kurden übernommen hatten.

*„Die Konkurrenz zu den Türken konnten albanische Banden aber erst aufnehmen, als ihre Heimat von einem reinen Transitland zu einer Zone des Drogenkonsums wurde. Anfang der neunziger Jahre sickerte erstmals Heroin aus den türkischen Lagern auf dem Balkan auch in das albanische Umland. Früher war der Stoff als geschlossener TIR-Transport durch ihr Siedlungsgebiet gegangen; jetzt machten die ersten Albaner Erfahrungen als Dealer und fanden Geschmack an dem Geschäft.“*⁶¹

Im Zusammenhang mit dem illegalen Drogenhandel wird auch immer wieder die UÇK, die kosovarische Befreiungsarmee, genannt. Ein Teil des Gewinns aus Drogengeschäften soll neben den von der Bevölkerung erhobenen Steuern für das Parallelsystem und die Befreiung des Kosovo von den Serben, für die Finanzierung der paramilitärischen Einheit verwendet worden sein. Aber auch kriminelle Organisationen aus dem Bereich des Menschenhandels sollen die UÇK mitfinanziert haben.⁶² Mit Beginn des kriegesischen Konflikts im Kosovo 1991 kam es zur

„größten humanitären Katastrophe seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa, in deren Folge nicht nur annähernd 300.000 Menschen den Kampfhandlungen zum Opfer fielen, sondern mit mehr als

⁶⁰ Die Balkanroute ist eine traditionelle Verbringungsstrecke von Drogen aus der Türkei über Bulgarien, Serbien-Montenegro, Kroatien, Slowenien bis nach Österreich.

⁶¹ *Mappes-Niediek*, Der Geschmack von Freiheit und Anarchie, in: Die Zeit, 46/2002, abrufbar unter: http://www.zeit.de/2002/46/Der_Geschmack_von_Freiheit_und_Anarchie, (Abrufdatum: 22.10.2009).

⁶² *Teran*, Peacebuilding and Organized Crime: The Cases of Kosovo and Liberia, in: Swiss Peace Working Paper, 1/2007, S. 10, abrufbar unter: http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/Working_Paper/WP_1_2007_Kosovo_und_Liberi_neu.pdf, (Abrufdatum: 22.10.2009).

zwei Millionen Vertriebenen ebenfalls die größte Flüchtlingswelle der Nachkriegszeit entfesselt wurde.“⁶³

Die für viele Menschen aussichtslose Lage während der aktiven Kampfhandlungen und die Sehnsucht nach einem besseren Leben im westlichen Europa führten ebenfalls zu einem Anstieg organisierter, krimineller Strukturen im Bereich der illegalen Flüchtlingstransporte und des Menschenhandels. Heute ist die kosovoalbanische Organisierte Kriminalität neben den oben genannten Betätigungsfeldern Drogen- und Menschenhandel sowie illegale Migration auch in den Bereichen Geldwäsche, Förderung der Prostitution, Zigaretten- und Waffenschmuggel, Raub, Einbruch sowie internationaler Kraftfahrzeugkriminalität tätig und inzwischen international zu einer „dominierenden Größe innerhalb der Unterwelt aufgestiegen.“⁶⁴ Der Bereich des Waffenschmuggels ist allerdings von nicht mehr allzu großer Bedeutung, da die Nachfrage nach dergleichen seit Ende des Konfliktes auf Grund einer weitestgehenden Sättigung des Marktes stark zurückgegangen ist. Ein massives Problem im Kosovo ist jedoch der Menschenhandel, vielfach verbunden mit Zwangsprostitution. Junge Mädchen und Frauen, meist aus Moldawien, Rumänien, Bulgarien und der Ukraine stammend, werden laut Amnesty International⁶⁵ mit dem Versprechen geködert, dass es in Italien Arbeit für sie gäbe und der Kosovo als Zwischenstation auf dem Weg dorthin fungiere. Dort angekommen werden sie dann jedoch zur Prostitution gezwungen. Bei dem weit verbreiteten Sextourismus besteht laut Amnesty International auch ein Mitverschulden seitens der Mitglieder der Internationalen Gemeinschaft, die sich seit 1999 im Kosovo befinden. So schätzt die Organisation in ihrem Bericht, dass von 1999 bis 2000 rund 80% der

⁶³ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 24.

⁶⁴ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 53.

⁶⁵ Amnesty International (Hrsg.), Kosovo: Facts and figures on trafficking of women and girls for forced prostitution in Kosovo, 2004, abrufbar unter: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/013/2004/en/60c9310f-f7a7-11dd-8fd7-f57af21896e1/eur700132004en.pdf> (Abrufdatum: 2.11.2009).

Kunden von zur Prostitution gezwungenen Frauen und Mädchen Mitglieder der ISG waren. Als Reaktion darauf wurde 2001 die UNMIK Verordnung 2001/4 erlassen, welche sowohl die Menschenhändler als auch all diejenigen kriminalisierte, die die Dienste der zur Prostitution gezwungenen Mädchen und Frauen in Anspruch nehmen. Dies verringerte den Anteil „internationaler“ Kunden bis 2007 immerhin auf rund 10 Prozent.⁶⁶

Auch den Wirtschaftskreislauf kontrollieren die OK Akteure zum Teil. Das Directorate of Organized Crime (DOC) schätzt deren Jahresumsatz auf rund 500 Millionen Euro pro Jahr, was bei einem BIP von ca. 3,804 Mrd. Euro⁶⁷ immerhin rund 13% ausmacht.⁶⁸ Durch die Investition der horrenden illegalen Gewinne in legale Wirtschaftszweige haben die Akteure in diesen Bereichen enorm an Einfluss gewonnen; legal aufwachsende Konkurrenten, sofern sie sich trotz des maroden Energiesektors in den Kosovo wagen, werden mittels Drohung oder notfalls auch unter Einsatz von Gewalt beseitigt. Im Bereich der internationalen Geldwäsche steht das Land ebenfalls weit vorn, sowohl Tankstellenwesen als auch Bausektor sind begehrte Betätigungsfelder und gaben bisher vielen Menschen neue Arbeitsplätze. Damit steigt allerdings auch die Abhängigkeit der kosovarischen Bevölkerung vom „Arbeitgeber Mafia“⁶⁹ und die gesellschaftliche Machtstellung dieser. Auf Grund des „Youth Bulge“ und zahlreicher arbeitsloser junger Menschen hat die Organisierte Kriminalität ein schier unerschöpfliches Potential an Nachwuchs zur Verfügung. Führende „Wirtschaftsunternehmen“ aus den o.g. Bereichen sichern sich zudem die Gunst der politischen Machtinhaber durch die Finanzierung von Parteien und deren Wahlkämpfen. Da fast ausschließlich diese die

⁶⁶ Teran, in: Swiss Peace Working Paper (Fn. 62), S. 12.

⁶⁷ BIP im Jahr 2008, abrufbar unter:
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01--Laender/Kosovo.html> (Abrufdatum: 20.10.2009).

⁶⁸ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 53.

⁶⁹ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 16.

nötigen finanziellen Mittel dazu bereitstellen können, erreichen sie durch ihre Parteiunterstützungsprogramme auch enormen politischen Einfluss.

Das weitaus größte Problem stellt jedoch die hohe Durchdringungs-
dichte der Organisierten Kriminalität in staatlichen sowie politischen
Funktionen dar. Seitens der Vereinten Nationen kam es nach der Mi-
litärintervention 1999 zu einem akuten Bedarf an Führungspersonal
im Kosovo. So wurde die zuvor noch als terroristische Organisation
eingestufte UÇK plötzlich international akzeptiert und einem ihrer
Gründer, *Hashim Thaci*, die Möglichkeit gegeben, seine politischen
Ziele offiziell und von den Vereinten Nationen legitimiert zu verfol-
gen. Jedoch soll er „*direkte Kontakte zur tschechischen und albanischen Mafia*“ gepflegt haben sowie nach Verwicklungen in Drogen-
und Waffenhandelsgeschäfte heute „*einen gewichtigen Teil der krimi-
nellen Aktivitäten im Kosovo*“ kontrollieren, wie Roth schreibt.⁷⁰ Wei-
terhin wird der ehemalige Ministerpräsident *Ramush Haradinaj* be-
lastet. Dessen Familienclan soll sich

*„mit dem gesamten Spektrum krimineller, politischer und militäri-
scher Aktivitäten [befassen], die die Sicherheitsverhältnisse im ge-
samten Kosovo erheblich beeinflussen. Die Gruppe zählt ca. 100 Mit-
glieder und betätigt sich im Drogen- und Waffenschmuggel und im il-
legalen Handel mit zollpflichtigen Waren. Außerdem kontrolliert sie
kommunale Regierungsorgane.“*⁷¹

Während des Konflikts organisierte er militärische Operationen der
UÇK. 2000 überfiel er mit rund 40 Männern das Haus eines rivalisie-
renden Clans, da dieser für ihn Konkurrenz im Bereich des Drogen-
handels darstellte. Er selbst wurde dabei verletzt, jedoch von den USA
zu einer Militärbasis ausgeflogen. Weitere Ermittlungen gegen ihn

⁷⁰ Vgl. dazu die Auszüge aus einem VS-vertraulichen BND Bericht in: *Roth*,
Rechtsstaat? Lieber nicht!, in: Die Weltwoche, Ausgabe 43/05, 26.10.2005.

⁷¹ *Roth* (Fn. 70).

wurden jedoch aus Angst vor einer Eskalation der sowieso schon angespannten Situation im Kosovo nie eingeleitet.⁷² Der dritte konkret belastete Politiker ist *Xhavit Haliti*, Parlamentspräsidiumsmitglied und stellvertretender Parteivorsitzender der Demokratischen Partei des Kosovo. Er soll die UÇK vor und während des Krieges von der Schweiz aus unterstützt haben und war unter anderem verantwortlich für die Beschaffung illegaler Waffen und Munition.

„Auch im BND Bericht wird er ‘mit Geldwäsche, Drogen-, Waffen-, Menschen- und Treibstoffschmuggel, Frauenhandel und dem Prostitutionsgeschäft in Verbindung gebracht und dem inneren Zirkel der Mafia zugeordnet. Als Schlüsselfigur in der OK bewegt(e) er ständig große Geldsummen.’“⁷³

Allein diese drei Beispiele von führenden politischen Personen auf der höchsten politischen Ebene im Kosovo zeigen auf, dass die Organisierte Kriminalität in der Republik auf der höchsten politischen Ebene vertreten ist und so wundert es nicht, dass diese an einem Reformprozess, wie ihn die UN bereits seit Jahren versucht umzusetzen, keinerlei Interesse haben.

„Über die Key-Player (wie z.B. Haliti, Thaci, Haradinaj) bestehen engste Verflechtungen zwischen Politik, Wirtschaft und international operierenden OK Strukturen im Kosovo. Die dahinter stehenden kriminellen Netzwerke fördern dort die politische Instabilität. Sie haben kein Interesse am Aufbau einer funktionierenden staatlichen Ordnung, durch die ihre florierenden Geschäfte beeinträchtigt werden können.“⁷⁴

Ein weiteres Hindernis auf dem Weg zu einem funktionierenden demokratischen Rechtsstaat ist die weit verbreitete Korruption in der öffentlichen Verwaltung, die sich über den gesamten Balkan erstreckt,

⁷² Roth (Fn. 70).

⁷³ Roth (Fn. 70).

⁷⁴ Roth (Fn. 70).

weshalb dieser im Regionalvergleich den Spitzenplatz des von der Weltbank ermittelten „State Capture Index“⁷⁵ erreicht hat. Die Bandbreite reicht von Schmiergeldzahlungen über Bestechung bis hin zu einer ausgeprägten Form ethnisch motivierter Diskriminierung und systematischen Bestechungs- und Einschüchterungsversuchen gegenüber Richtern und Staatsanwälten.⁷⁶ Ein Grund für die ausgeprägte Korruptionsbereitschaft ist neben der geringen Bezahlung von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung auch

„das komplexe Geflecht der verschiedenen internationalen und lokalen Akteure. Da zahlreiche amtliche Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben oftmals nicht eindeutig abgegrenzt sind, lassen sich gegen ‘Aufpreis’ durchaus bestimmte Leistungen zusätzlich erwerben.“⁷⁷

Die vorausgegangenen Ausführungen machen deutlich, dass die Organisierte Kriminalität im Kosovo ein fester Bestandteil von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ist und ein großes Einfluss- und Machtpotential besitzt. Dies wurde auch bei den Märzunruhen 2004 deutlich, in deren Folge 19 Menschen getötet und mehr als 950 verletzt wurden. Kriminelle Gruppierungen haben im Vorfeld konkrete Aktionen gegen die internationalen Truppen geplant, um diese so während der Unruhen gezielt an verschiedenen Schwerpunkten zu binden. Auf diese Weise konnten sie während der Ausschreitungen gegen Serben und andere ethnische Minderheiten ihre Schmuggelaktivitäten ungehindert verstärken.⁷⁸

Abschließend bleibt festzustellen, dass sich der Kosovo auch heute noch, 10 Jahre nach Beginn des Wiederaufbaus, fest in der Hand der Organisierten Kriminalität befindet, was einem erfolgreichen Reformprozess auf Grund oben genannter Missstände maßgeblich im Wege

⁷⁵ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 28, Der „State Capture Index“ trifft Aussagen über das jeweilige Korruptionsaufkommen eines Landes.

⁷⁶ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 43.

⁷⁷ Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 44.

⁷⁸ So der BND Bericht zitiert in: Roth (Fn. 70).

steht und ein Aufwachsen von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen nahezu unmöglich macht.

IV. Auswirkungen der Organisierten Kriminalität in den Einsatzstaaten auf die Sicherheit in den Entsendestaaten

Die Zielsetzung krimineller Organisationen entspricht in weiten Teilen der von gewöhnlichen Wirtschaftsunternehmen. Gestrebt wird nach Marktopportunität und möglichst hohem Profit. Um diese Ziele zu erreichen, expandieren viele Unternehmen ins Ausland, um sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen. So geschieht es auch in den Kreisen der Organisierten Kriminalität; die Gier nach internationaler Macht und Kapital führt zum systematischen Ausweiten der Einflussgrenzen in den transnationalen Bereich. Dargestellt werden sollen im Folgenden schwerpunktmäßig die Auswirkungen der albanischen Organisierten Kriminalität auf die Sicherheitslage im westeuropäischen Raum und speziell in Deutschland.

Die angespannte Lage im Kosovo in den neunziger Jahren entfesselte eine riesige Flüchtlingswelle ins westliche Europa, sowohl an legalen als auch illegalen Migranten. Damit verbunden ergaben sich auch vielfältige Möglichkeiten für die Organisierte Kriminalität, in diesem Bereich Engagement zu zeigen. Auf Grund des defizitären staatlichen Systems und dem sich daraus ergebenden unzureichend durchgesetztem Strafverfolgungsanspruch des Staates brauchten die OK- Akteure keine Angst vor Repressalien haben. Transnationale Schleuserorganisationen wurden mithilfe von bereits nach Deutschland eingewanderten, kriminellen Albanern aufgebaut und erfolgreich betrieben. Allein als der Konflikt eskalierte, wurden in Deutschland 1998 und 1999

25.368 unerlaubte Einreisen⁷⁹ aus dem ehemaligen Jugoslawien registriert, wobei die Zahl nach Ende des Konflikts ebenso wieder abnahm (3.527 unerlaubte Einreisen im Jahr 2000). In den Zielstaaten schlossen sich die Migranten bald in ethnisch homogenen kriminellen Gruppierungen zusammen und wurden zunehmend zur Gefahr für die Innere Sicherheit. Grund dafür ist die fehlende gesellschaftliche Integration sowie geringe berufliche Erfolgchancen, da sie entweder auf Grund ihres Flüchtlingsstatus nur eine begrenzte Aufenthaltsdauer genossen oder sich gänzlich illegal im Land aufhielten. So kam es in Deutschland Anfang der neunziger Jahre zu einem rasanten Zuwachs jugoslawischer Tätergruppierungen, die sich durch ihren starken familiären Zusammenhalt, extreme Gewaltbereitschaft sowie ein auffallendes Ehrgefühl auszeichneten.⁸⁰ Schnell bildeten sie europaweite Netzwerke basierend auf Familienbeziehungen oder dem Bekanntenkreis und wandten sich der Rauschgift-, Schleuser-, Wirtschafts- und Eigentumskriminalität zu. Davon profitierte natürlich auch die kosovarische Organisierte Kriminalität, die immer in Verbindung mit im westeuropäischen Raum neu angesiedelten kriminellen Akteuren stand. Mit „Geschäftspartnern“ in Westeuropa konnten die Aktivitäten weiter professionalisiert werden. Als Beispiel ist die Zwangsprostitution zu nennen. Albanische OK Organisationen locken junge Mädchen und Frauen aus südosteuropäischen Ländern entweder mit Arbeits- oder falschen Eheversprechen an und bringen sie nach einer „Vorbereitungszeit“ im Kosovo nach Westeuropa, wo sie von dort ansässigen kriminellen Gruppierungen weiter an Bordelle verteilt werden.

Das größte Deliktfeld der albanischen Organisierten Kriminalität in den EU Staaten ist jedoch der Rauschgifthandel. Als die Albaner nach dem Zusammenfall des Kommunismus schrittweise die „Balkanroute“

⁷⁹ Gerdes, (Fn. 26), S. 128.

⁸⁰ BKA(Hrsg.), Lagebild Organisierte Kriminalität 2000 Bundesrepublik Deutschland, Kurzfassung, 2000, S. 34, abrufbar unter: http://www.bka.de/lageberichte/ok/2000kf/kf_bulabi.pdf (Abrufdatum: 03.11.2009).

von den Türken übernommen hatten, begannen sie im großen Stil, Drogen in den Westen zu schmuggeln und über dort rekrutierte, albanische Dealer zu vertreiben. Große Schwierigkeiten stellen sich den Schmugglern auf Grund korrupter Beamte oder Unterstützung durch Kriminelle in staatlichen Funktionen dabei nicht in den Weg. *"Mit Geld geht in Albanien alles. Und was auch mit Geld nicht geht, geht eben mit viel Geld."*⁸¹ So besticht man Zöllner und Grenzpolizisten, um die Ware ungehindert aus dem Land zu schaffen. Laut Schätzungen der IEP sollen die in den EU Staaten ansässigen, kosovoalbanischen Gruppierungen „schätzungsweise 80% des nach Westeuropa geschmuggelten Heroins vertreiben“.⁸² Mappes-Niediek führt weiter aus, dass die Albaner den Heroinhandel in der Schweiz sowie in Südwestdeutschland, Ostösterreich, der Slowakei und Tschechien kontrollieren.⁸³ Der Schmuggel und Verkauf von Drogen in den Staaten der EU ist nicht nur eine illegale Geldquelle, sondern birgt ebenfalls Gefahren für das Individuum und im schlimmsten Fall auch für den Staat. Diese können von gewaltausübenden Drogenabhängigen im Rahmen der Beschaffungskriminalität ausgehen oder auch von Personen, die auf Grund des Drogenkonsums aggressiv und gewalttätig werden. Weiterhin besteht auch eine akute Gefahr für die Konsumenten selbst, da ein häufiger und exzessiver Drogenkonsum meist unweigerlich in die Abhängigkeit führt. Der Lebensmittelpunkt verlagert sich hin zur ständigen Sucht nach dem nächsten „Schuss“, was ein normales Leben in der Gesellschaft sowie die Ausübung eines Berufes langfristig gesehen quasi unmöglich macht. Zudem wird der körperliche Verfall extrem beschleunigt und endet allzu oft mit einem frühen Tod. Sind breite Gesellschaftsteile davon betroffen und nicht mehr arbeitsfähig, so besteht zudem die Gefahr einer Abnahme der wirtschaftlichen Leistung des Staates. Letzt genannte Gefahr besteht zwar in den europäischen Staaten derzeit konkret nicht, dennoch muss diese gra-

⁸¹ Zitat eines westlichen Geheimpolizisten in: Mappes-Niediek, (Fn. 62).

⁸² Institut für Europäische Politik (Fn. 17), S. 42.

⁸³ Mappes-Niediek, (Fn. 40), S.125.

vierendste Form der Auswirkung des Drogenschmuggels vom Balkan auf Europa berücksichtigt werden.

Die fortwährenden Instabilitäten im Kosovo zeigten ebenfalls schon Auswirkungen in die EU Staaten. Die von kriminellen Gruppierungen vorbereiteten Märzunruhen 2004⁸⁴, durch die eine enorme Anzahl der Internationalen Truppen an verschiedenen Schwerpunkten gebunden waren, wurden auch dazu genutzt, um riesige Mengen an Schmuggelware ungestört ins Ausland zu bringen. Albanische Gruppierungen sind auch in die internationale Kraftfahrzeugkriminalität verwickelt. So stehlen Banden bevorzugt in west- und mitteleuropäischen Ländern Autos der Mittel- und Oberklasse, um sie dann Richtung Osten zu verbringen oder verkaufen gestohlene Wagen im gleichen Land weiter. Doch auch im Bereich von bandenmäßigem Diebstahl, Raub und Einbruch sind die Täterbanden hierzulande aktiv und gehen seit den neunziger Jahren teils mit enormer Gewalt vor. Es sind Fälle belegt, in denen sie sich nicht einmal mehr von anwesenden Wohnungsinhabern abschrecken ließen, sondern diese folterten, um Geldverstecke zu erfahren bzw. die Frauen vergewaltigten.⁸⁵ Ein weiteres Geschäftsfeld mit negativen Auswirkungen ist der Zigarettenschmuggel über die „Balkanroute“ in die EU- Staaten. Dadurch entstehen jährlich 10 Milliarden Euro an Steuerausfällen, allein Deutschland beziffert den Schaden auf 1,4 Milliarden Euro.⁸⁶

Am Beispiel des Kosovo lässt sich zusammenfassen, dass sich in einem von Krisen geschüttelten Land die öffentliche Verwaltung mehr und mehr zurückzieht und so der Weg frei wird für Kriminelle, ihre Machtansprüche durch das Besetzen politischer Funktionen geltend zu machen. Durch korruptierte oder nicht mehr vorhandene Strafverfolgungsorgane kann sich Kriminalität in jeder Form blühend entwickeln und internationale Netzwerke aufbauen, was die Staaten außerhalb des

⁸⁴ Vgl. Kapitel IV Nr. 2b(bb).

⁸⁵ *Mappes- Niediek*, (Fn. 40), S. 120 f.

⁸⁶ *Mappes- Niediek*, (Fn. 40), S. 119.

Landes sowohl in deren Innerer Sicherheit gefährdet als auch, z.B. durch Schmuggeltätigkeiten, erhebliche finanzielle Einbußen zur Folge hat.

V. Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit

Durch die Globalisierung rückt die Welt immer mehr und mehr zusammen. Grenzen zwischen einzelnen Staaten werden durchlässiger oder fallen ganz weg. Dies bringt es mit sich, dass sich das Thema Sicherheit nicht mehr in die traditionellen Bereiche Innen und Außen unterscheiden lässt. In diesem Kapitel soll die Vermischung der beiden Bereiche betrachtet werden.

„Im heutigen Europa liegt Deutschland in der Mitte eines erweiterten Stabilitätsraumes, umgeben von Erwartungen, Risiken und Chancen. Diese sicherheitspolitische Lage erfordert im Zeitalter der Globalisierung statt des bisherigen geographischen ein neues, funktionales Sicherheitsverständnis.“⁸⁷

Genauso wie Ländergrenzen im Zuge der Globalisierung Schritt für Schritt an Bedeutung verlieren, verschwimmen auch die Grenzen zwischen den Sicherheitsbereichen. Die Vermischung der Aufgabenbereiche sicherheitspolitischer Institutionen, wie beispielsweise die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch das Militär im Einsatz, sind Zeichen einer Entwicklung, die eine klare Zuordnung immer schwieriger macht, in welchen Aktionsräumen, auf welchen Ebenen, mit welchen Mitteln und mit welcher Reichweite Sicherheitsrisiken wirksam begegnet werden kann. Als neuer Begriff für die ver-

⁸⁷ Stützle, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen – Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, 2001, S. 67.

schwimmenden Grenzen im Bereich der Sicherheit versucht der Begriff „Vernetzte Sicherheit“ den neuen Anforderungen Rechnung zu tragen und benennt neue Zielvorstellungen.⁸⁸ Dies geschieht, indem der Begriff der Sicherheit als gemeinsame Aufgabe aller beteiligten Behörden verstanden wird, deren Tätigkeit in irgendeiner Weise mittelbare oder unmittelbare Auswirkungen auf die sicherheitspolitische Gesamtlage hat. Die Vernetzung des in den verschiedenen Bereichen vorhandenen Wissens, der unterschiedlichen Handlungs- und Analyseperspektiven, erhöht deutlich die Wahrscheinlichkeit, stimmige und vor allem ganzheitliche Beurteilungen verborgener oder offensichtlicher Sicherheitsrisiken zu erlangen. Die dadurch erreichte sehr breite Basis an zur Verfügung stehenden Instrumenten, die Ursachen solcher Risiken (Armut, Ressourcenknappheit, ...) bereits im Vorfeld zu bearbeiten und zu erkennen, Eskalationen möglichst zu verhindern, ihnen erforderlichenfalls aber auch wirksam entgegenzutreten zu können, eröffnet völlig neue Möglichkeiten einer proaktiven, langfristig stabilisierenden Sicherheitspolitik.⁸⁹

Zusammenfassend bleibt zu betonen, dass die Zusammenarbeit zwischen Behörden der inneren und äußeren Sicherheit in Zukunft eine entscheidende Rolle für die Sicherheit Deutschlands, aber auch für die Sicherheit Europas spielt.

⁸⁸ Rede vom Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble, Vortragsreihe zur „Deutschen und Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ am 02.06.2009 in Hamburg, abrufbar unter : http://bmi.bund.de/cln_104/SharedDocs/Reden/DE/2009/06/bm_uni_bw.html?nn=109576.

⁸⁹ BAKS (Fn. 87), S. 4.

VI. UN-Organe und Unterorganisationen für Friedensschaffende und Friedenserhaltende Missionen

1. Department of Peacekeeping Operations

a) Allgemeines

Hatten die Missionen der Ersten Generation vornehmlich die Aufgabe, Waffenstillstands- und Friedensabkommen zu überwachen und als Puffer zwischen den Konfliktparteien zu fungieren, sind heutige Mandate mit Einsatzkräften aus unterschiedlichsten Ländern sehr komplex angelegte und mit einem riesigen Organisationsaufwand verbundene Einsatzvorhaben. Deshalb wurde im Februar 1992 im Sekretariat der Vereinten Nationen eine Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze, das Department of Peacekeeping Operations (DPKO), gegründet, um die wachsenden Herausforderungen von Friedensmissionen erfolgreich bewältigen zu können. Das DPKO mit Sitz in New York und aktuell 398 Mitarbeitern⁹⁰ ist verantwortlich für die Planung, Vorbereitung und Durchführung der Peacekeeping Einsätze der Vereinten Nationen. Es stellt die politische und operative Führung in den Einsatzgebieten bereit und hält Kontakt zum Sicherheitsrat, den Truppen und Mitgliedstaaten. Weiterhin vermittelt es bei Konflikten innerhalb der Ausgestaltung der Sicherheitsratsmandate und versucht die Vorstellungen von den Vereinten Nationen, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen in Einklang zu bringen. Das genehmigte Budget für Friedensmissionen im Jahr 2007 – 2008 betrug rund 6,8Mrd US\$, was allerdings nur ca. 0,5% der weltweiten Militärausgaben

⁹⁰ Bericht des UN-Generalsekretärs 2008, abrufbar unter: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/493/80/PDF/N0849380.pdf> (Abrufdatum: 22.09.2009).

ausmacht, die im Jahr 2006 auf 1.232 US\$ geschätzt wurden⁹¹. UN-Missionen können daher durchaus als kostengünstige Variante zur Friedenskonsolidierung betrachtet werden, denn der US-Rechnungshof hat in einer Studie festgestellt, dass die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika in einem mit der UN-Stabilisierungsmission in Haiti (MINUSTAH) vergleichbaren Einsatz mit rund 876 Millionen US\$ in den ersten 14 Monaten der Mission etwa doppelt so hohe Kosten hätte wie die UNO mit einem veranschlagten Budget von 428 Millionen US\$.⁹²

Seit 2008 steht das DPKO unter der Leitung des Untergeneralsekretärs *Alain LeRoy* und gliedert sich in die 4 Unterabteilungen Einsatz (Office of Operations), Militärische Angelegenheiten (Office of Military Affairs), Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsbehörden (Office of Rule of Law and Security Institutions) und in die Abteilung für Grundsatzangelegenheiten, Evaluation und Training (Policy, Evaluation and Training Division).⁹³

b) Office of Operations

Das Office of Operations steht unter der Leitung eines beigeordneten Generalsekretärs und unterstützt die Führungskräfte der friedenssichernden Missionen strategisch, politisch und operativ. Es überwacht die korrekte Umsetzung von Lösungsvorschlägen für während eines Mandates aufgetretene Probleme sowie die weitere Entwicklung der

⁹¹ http://www.unric.org/index.php?option=com_content&task=view&id=17474&Itemid=41 (Abrufdatum: 22.09.2009).

⁹² United States Government Accountability Office (Hrsg.), *Peacekeeping: Cost Comparison of Actual UN and Hypothetical U.S. Operations in Haiti*, Report to the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on International Relations, House of Representatives, GAO-06-331, Februar 2006, S. 8, abrufbar unter: <http://www.gao.gov/new.items/d06331.pdf> (Abrufdatum: 31.08.2009).

⁹³ <http://www.un.org/Depts/dpko/DPKOchart.pdf> (Abrufdatum: 31.08.2009).

Situation vor Ort. Außerdem erfüllt es die Meldeverpflichtung gegenüber dem Sicherheitsrat bezüglich der aktuellen Lage in den Einsatzgebieten. Das Office of Operations gliedert sich in 4 regionale Abteilungen. Innerhalb dieser arbeiten die Integrated Operational Teams (IOTs), welche aus erfahrenen Polizeiführern, Offizieren und Verwaltungsbeamten bestehen und als Ansprechpartner in missionsspezifischen Fragen und für die truppenstellenden Länder zur Verfügung stehen. Aktuell laufen 16 Friedenssicherungseinsätze sowie 2 Spezialmissionen über das DPKO. Die Africa I Division ist zuständig für die Mission UNAMID in Darfur sowie für MINURCAT und UNMIS in Ostafrika. Africa II überwacht die Mandate ONUCI und UNMIL in Westafrika sowie MONUC im Kongo und BINUB in Burundi. Die Division Europa und Lateinamerika leitet derzeit die Missionen MINUSTAH, UNMIK, UNOMIG und UNFICYP. Die für Asien und den Mittleren Osten zuständige Division ist verantwortlich für UNAMA, UNMIT und UNMOGIP in Asien sowie für UNIFIL, MINURSO, UNDOF und UNTSO im Mittleren Osten und der Westsahara.⁹⁴

c) Office of Military Affairs

Die Abteilung für Militärische Angelegenheiten (OMA) gliedert sich in den Current Military Operations Service (CMOS), Military Planning Service (MPS) und Force Generation Service (FGS). Die Abteilung für laufende militärische Operationen verfolgt die täglichen Aktivitäten der Militärtruppen im Einsatzgebiet und unterstützt die Befehlshaber der verschiedenen Truppenteile mit Ratschlägen zu deren Einsatzplanung. Weiterhin überwacht sie die ordnungsgemäße Anwendung und Durchführung von Einsatzkonzeptionen, die vom Mili-

⁹⁴ <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/oo.shtml> (Abrufdatum 22.09.2009).

tary Planning Service⁹⁵ ausgearbeitet wurden. Der Force Generation Service ist verantwortlich für die Zusammenstellung der militärischen und polizeilichen Komponenten der Vereinte Nationen- Missionen und den reibungslosen Wechsel der Kontingente nach deren Einsatzdauer. Außerdem organisiert FGS den Rücktransport der Soldaten in ihre Heimatländer.

d) Office of Rule of Law and Security Institutions

Das Office of Rule of Law and Security Institutions (OROLSI) wurde 2007 innerhalb des DPKO gegründet und vereint in sich die wichtigsten Elemente für einen erfolgreichen und nachhaltigen Wiederaufbau einer Krisenregion und damit verbunden Frieden und Sicherheit für die Bevölkerung. Schwerpunkt ist der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und neuen Sicherheitsorganisationen (Security Sector Reform) in Krisenregionen im Rahmen von UN-Friedensmissionen, wobei OROLSI auch in Ländern ohne laufende UN-Mandate agiert und diese unterstützt. Nur wenn die öffentliche Sicherheit gegeben ist und der gesamte Staatsapparat weitestgehend korruptionsfrei funktioniert, haben Friedensmissionen und ziviles Krisenmanagement überhaupt Aussicht auf Erfolg. Die Internationale Staatengemeinschaft hebt die „Maßnahmen zur Reform des Sicherheitssektors als integralen Bestandteil der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften“⁹⁶ hervor. Eine weitere wichtige Voraussetzung dafür ist qualifiziertes Personal, für dessen Auswahl und Entsendung OROLSI in Zusammenarbeit mit dem Department of Field Support (DFS) ebenfalls zuständig ist. Die Vergangenheit hat leider gezeigt, dass viele Nationen bei der Auswahl ihres Personals für Friedensmissionen nicht bzw. nicht vollständig auf die seitens der Vereinten Nationen verbindlichen Kriterienkataloge

⁹⁵ Der MPS ist zuständig für die Erstellung aller militärischen Einsatzzkonzeptionen im Bereich der Friedensmissionen der Vereinten Nationen.

⁹⁶ Hänggi (Fn. 11), S. 2.

geachtet haben, was zu einer Entsendung von unzureichend qualifizierten Kräften geführt hat, obwohl seit 1998 die Möglichkeit für derartige Länder besteht, über das DPKO sogenannte Selection and Training Teams (SAT) als Unterstützung bei der Personalauswahl anzufordern.⁹⁷ Die Abteilung für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsbehörden gliedert sich in die Bereiche Police Division, Criminal Law and Judicial Advisory Section, DDR Section⁹⁸ und den Mine Action Service.

Die Abteilung für Polizei (Police Division, UNPOL) ist einer der am meisten Personal für die Missionen stellenden Bereiche innerhalb des DPKO. Derzeit sind in 18 Missionen rund 11.000 Polizisten aus 90 Ländern im Einsatz, um die lokalen Kräfte vor Ort im Rahmen ihrer Streifentätigkeit zu unterstützen und diese aus- und fortzubilden.⁹⁹

Die Police Division umfasst drei Aufgabenfelder, welche die UN-Polizisten vor Ort, abhängig von ihren Mandaten, wahrnehmen:

- Vorläufige Strafverfolgung
- Unterstützung der nationalen Strafverfolgungsbehörden bei der Ausführung ihrer Aufgaben
- Reform, Neustrukturierung und Wiederaufbau der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden.

Im Rahmen der vorläufigen Strafverfolgung haben die UN-Polizeiführer leitende Funktionen inne und die volle Verantwortung in allen Bereichen der Strafverfolgung und sind somit der Garant für die Wahrung der Regeln und Gesetze im jeweiligen Einsatzstaat. Hierbei werden sie im Rahmen von robusten Mandaten mit Befugnissen wie Fest-

⁹⁷ Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UN- Friedensmissionen – Erfahrungen und Lehren aus Bosnien- Herzegowina und im Kosovo, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) Research Report 01, 1. Dezember 2001, S. 11.

⁹⁸ Disarmament, Demobilization and Reintegration Section.

⁹⁹ <http://www.un.org/Depts/dpko/police/index.shtml> (Abrufdatum: 22.09.2009).

nahmen, Beschlagnahmen, Durchsuchungen oder auch der Anwendung unmittelbaren Zwanges zur Durchsetzung ihrer Mandate ausgestattet. Diese Art der Aufgabenwahrnehmung ist historisch im Zusammenhang mit der vorläufigen Übergangsverwaltung durch die Vereinten Nationen in Krisengebieten, z.B. im Kosovo und in Ost Timor, gewachsen. Im Aufgabenbereich der Unterstützung der nationalen Strafverfolgungsbehörden bei der Ausübung ihrer Aufgaben sind die Befugnisse der UN-Polizisten dagegen stark eingeschränkt. Sie nehmen nicht die eigentliche Polizeiarbeit wahr, sondern werden dazu eingesetzt, um die nationale Polizei bei ihrer Aufgabenerfüllung gegen schädigende Einflüsse von außen zu schützen sowie die Einrichtungen der örtlichen Strafverfolgungsbehörden zu überwachen. Meist wird diese Aufgabe von geschlossenen Polizeieinheiten wahrgenommen, wie schon geschehen in Haiti (MINUSTAH), der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), Côte d'Ivoire (ONUCI) und in Liberia (UNMIL). Im dritten Aufgabenbereich befasst sich die UN-Polizei mit der Reform, Neustrukturierung und dem Wiederaufbau der lokalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Die Einrichtung von Expertengremien, Hilfe bei der Modernisierung der Dienstgebäude, die Beschaffung von neuen Polizeifahrzeugen und IT- Technik sind nur einige wenige Tätigkeiten, die von den Polizeikräften der internationalen Staatengemeinschaft ausgeführt werden, um eine stabile und nachhaltige Polizeibehörde aufzubauen. Den Hauptschwerpunkt in diesem Aufgabenbereich stellt allerdings eine fundierte Ausbildung der nationalen Polizeikräfte dar, mit dem Versuch, die öffentliche Verwaltung weg von der während der Konflikte vielfach herrschenden Willkür und Korruptionsbereitschaft hin zur Verinnerlichung der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenwürde zu bewegen. *Buwitt*¹⁰⁰ beschreibt dieses Problem folgendermaßen:

¹⁰⁰ *Detlef Buwitt* war Leitender Polizeidirektor im damaligen BGS und hat seit 1991 in vielen Funktionen an internationalen Polizeimissionen für die WEU, die OSCE und die Vereinten Nationen teilgenommen. Er war unter anderem

*“Sicherheitsorgane in Konfliktgebieten tendieren dazu, ihre während der vorausgegangenen gewaltsamen Auseinandersetzungen ausgeübten Befugnisse und Rechte auch in Nachkriegsperioden beizubehalten. Es fällt ihnen erkennbar schwer, zum Beispiel zu den Prinzipien kontrollierter, transparenter, und verantwortlicher Polizeiarbeit – sollten sie denn jemals zuvor solche befolgt haben – zurückzukehren.“*¹⁰¹

Die Police Division hat zudem ein neues operatives Instrument im Bereich der UN-Polizeimissionen hervorgebracht, die Standing Police Capacity (SPC). Dabei handelt es sich um eine jederzeit einsetzbare Polizeieinheit, die folgende Aufgaben hat:

- (1) Schneller Aufbau von neuen polizeilichen VN-Einsatzmissionen
- (2) Unterstützung durch Spezialisten von bereits bestehenden polizeilichen Einsatzmissionen
- (3) Evaluation laufender Einsätze im Einsatzgebiet,

wie von *Mainzinger*¹⁰² bereits festgestellt.

Damit wurde dem über viele Jahre andauerndem Problem begegnet, dass der Erfolg von neu begonnenen Polizeimissionen bereits in der ersten Phase des Wiederaufbaus, der sogenannten „security gap“¹⁰³, häufig sehr stark gefährdet war. Gerade in diesem Stadium kommt es

in Kambodscha, Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Von 1999 – 2000 leitete er den internationalen Polizeieinsatz in Bosnien- Herzegowina.

¹⁰¹ *Buwitt*, (Fn. 97), S. 5.

¹⁰² *Mainzinger*, Standing Police Capacity – ein neues operatives Instrument für friedenserhaltende Einsätze der Vereinten Nationen, in: Möllers /van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, 2009, S. 577 (577).

¹⁰³ Auch „public security gap“ (Sicherheitslücke), Bezeichnung für „die Situation nach einem Bürgerkrieg, häufig geprägt (..) von Staatszerfall und Kriminalität“ in *Preuss*, Friedensaufbau durch internationale Polizeieinsätze in ethnonationalen Konflikten Bosnien- Herzegowinas am Beispiel der WEU- Polizei in Mostar, 2004, S. 27.

entscheidend darauf an, in kurzer Zeit möglichst feste Grundstrukturen in den Staatsapparat zu bringen. Zu lange Organisations- und Strukturierungsphasen seitens der Vereinten Nationen führen zum Vertrauensverlust in der Bevölkerung gegenüber der Internationalen Staatengemeinschaft und einem Aufblühen der Organisierten Kriminalität (OK). Diese und andere Schwierigkeiten aber hatten die Polizeieinheiten der Vereinten Nationen viele Jahre lang. Häufig traf die CIVPOL¹⁰⁴-Komponente auch erst mehrere Monate nach Mandatsbeginn im Einsatzgebiet ein¹⁰⁵. Weiterhin benötigten die Einsatzkräfte häufig eine extrem lange Einarbeitungsphase, hatten kaum oder wenig Vorbereitungszeit, keine Logistik vor Ort, unterschiedliche Ausbildungsstandards auf Grund der multinationalen Einsatzkontingente und einen signifikanten Mangel an Spezialisten, Führungspersonal sowie -strukturen.¹⁰⁶ Mit dem Aufbau der SPC, welche seit 2007 mit aktuell 27 Polizeiexperten¹⁰⁷ aus den Fachrichtungen „Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Internationale Zusammenarbeit, Aus- und Fortbildung, Kommunikation, Polizeitechnik, Justitiar und Organisationsentwicklung“¹⁰⁸ komplett ist, sollen solche Probleme künftig nicht mehr auftreten. Der entscheidende Vorteil dieser Einheit ist, dass die Vereinten Nationen künftig ihre eigenen Polizeiexperten jederzeit zur Verfügung haben, um schon vor der endgültigen Autorisierung einer Mission durch den Sicherheitsrat zusammen mit dem ständig unterbesetzten Stab des DPKO eine professionelle Einsatzvorbereitung und -planung durchführen zu können. Somit sind die Vereinten Nationen in gewisser Weise von den Mitgliedstaaten unabhängig geworden, da es nun nicht mehr der Fall war, dass die „Schlüsselpositionen in der Poli-

¹⁰⁴ CIVPOL ist die frühere Bezeichnung für die heutige United Nations Police (UNPOL).

¹⁰⁵ Dies hängt u.a. damit zusammen, dass der Force Generation Service erst nach dem Beschluss des Sicherheitsrates mit der verbindlichen Personalauswahl in den Mitgliedstaaten beginnen kann.

¹⁰⁶ Buwitt, (Fn. 97), S. 10.

¹⁰⁷ Mainzinger (Fn. 102), S. 577.

¹⁰⁸ Mainzinger (Fn. 102), S. 580.

zeikomponente einer Mission das übliche (langwierige) Ausschreibungsverfahren durchlaufen mussten und damit zwangsläufig wertvolle Zeit in der Mandatsimplementierung verloren ging.“¹⁰⁹ Es ist nun möglich geworden, dass die SPC parallel zum Auswahlverfahren der Force Generation für die abzuordnenden Polizisten und späteren Einsatzleiter bis zu deren Eintreffen bereits Monate vorarbeiten kann, um den endgültigen Führungskräften dann schrittweise nach deren Einarbeitung die Verantwortlichkeiten für die jeweiligen Teilbereiche zu übertragen. Dieses innovative Instrument dürfte entscheidend dazu beitragen, eine Standardisierung der Friedensmissionen zu erreichen und damit den Erfolg solcher Mandate bereits in der Anfangsphase sicherzustellen. Allerdings sollte man es unter Umständen in Erwägung ziehen, die Einsatzkapazität der SPC zu erhöhen, denn aktuell kann sie nur eine VN-startup Phase vollumfänglich abdecken.¹¹⁰

Eine weitere Unterabteilung ist die Beratungsstelle für Straf- und Justizbehörden (Criminal Law and Judicial Advisory Services). Diese leistet Hilfe und Unterstützung in allen Bereichen des Wiederaufbaus eines geordneten Rechtssystems in den Einsatzstaaten. 2008 beschäftigte sich diese Unterabteilung in Zusammenarbeit mit der Police Division zudem mit dem Aufbau der SPC.

Unverzichtbar für einen dauerhaften Erfolg friedenssichernder Missionen ist unter anderem auch die erfolgreiche Entwaffnung der zivilen Bevölkerung sowie die Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten in die Gesellschaft. In früheren Polizeimissionen wurde die Wichtigkeit dieser Maßnahmen noch nicht vollends erkannt und demzufolge ohne großes Engagement nur ansatzweise durchgeführt. Buwitt¹¹¹ nennt hier als Beispiel die dürftige und lückenhafte Entwaff-

¹⁰⁹ Mainzinger (Fn. 102), S. 580.

¹¹⁰ Mainzinger (Fn. 102), S. 581.

¹¹¹ Buwitt, (Fn. 97), S. 7.

nung der KLA¹¹² von KFOR¹¹³ und der UNMIK¹¹⁴- CIVPOL im Kosovo, obwohl die Sicherheitsratsresolution 1244 ein klares Entwaffnungsmandat vorsah. Inzwischen ist sich der UN-Sicherheitsrat der Notwendigkeit solcher Maßnahmen für ein erfolgreiches Gelingen von Friedensmissionen allerdings bewusst geworden, sodass die Entwaffnung der zivilen Bevölkerung sowie die Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten in alle friedenserhaltende Mandate seit der Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (UNAMSIL, 1999) implementiert wurde. Mit der Koordination und Organisation dieser anspruchsvollen Aufgabe ist innerhalb des DPKO die Abteilung für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Disarmament, Demobilization and Reintegration Service, DDR Section) betraut. Seit 2003 beschäftigt sie sich neben der reinen Sicherstellung und Entsorgung von illegalen Kleinwaffen auch intensiv mit der Bekämpfung der gesetzeswidrigen Weitergabe dieser. Hierbei steht die Kontrolle der grenzüberschreitenden Aktivitäten und das Ziel der möglichst umfassenden Eindämmung im Vordergrund.

Eine immense Gefahr für die Bevölkerung in ehemaligen Krisenregionen stellen die vielen Kampfmittelrückstände sowie während der Konflikte häufig wahllos gelegten Landminen dar. Jährlich kommen durch die Detonation von Blindgängern oder das Betreten unbekannter Minenfelder zwischen 15.000 und 20.000 Menschen ums Leben.¹¹⁵ Das Ottawa Abkommen (*Convention on the Prohibition of the Use,*

¹¹² Die Kosovo Liberation Army (auch UCK) wurde 1992 gegründet und im September 1999 formell aufgelöst. Sie kämpfte für den Abzug der serbischen Militär- und Polizeieinheiten aus der Provinz Kosovo sowie für deren Unabhängigkeit und strebte langfristig die Vereinigung aller Albaner in einem großalbanischen Staat an.

¹¹³ Eine im Jahr 1999, kurz nach Beendigung des Kosovokrieges aufgestellte multinationale militärische Formation unter der Leitung der NATO, Vgl. Kapitel VIII.1.a.

¹¹⁴ Vgl. Kapitel VIII Nr. 1b.

¹¹⁵ http://www.mineaction.org/section.asp?s=what_is_mine_action (Abrufdatum: 15.09.2009).

*Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*¹¹⁶), welches 1999 in Kraft getreten ist und bis 2008 durch 158 Länder ratifiziert¹¹⁷ wurde, enthält ein umfassendes Regelwerk bezüglich des Verbotes von Antipersonenminen. Demnach musste sich jeder Mitgliedsstaat dazu verpflichten, die eigenen Vorräte bis auf eine kleine Anzahl für die Forschung und Entwicklung, z.B. von neuen Minendetektoren oder Räumgerät, zu vernichten und durch ihn verminten Regionen wieder von diesen zu befreien. Außerdem sollen sich die Vertragsstaaten gegenseitig bei der Minenräumung mittels Austausch von Technik und beim Prozess der sozialen und wirtschaftlichen Reintegration von Minenopfern unterstützen. Weiterhin enthält das Ottawa-Abkommen noch die Verpflichtung seitens der Mitgliedsstaaten, dem UN-Generalsekretär jährlich einen Bericht über den aktuellen Stand der Umsetzungsmaßnahmen und Lage in den verminten Gebieten sowie über die Minenbestände des Landes selbst zukommen zu lassen. Der ehemalige UN-Generalsekretär *Kofi Annan*¹¹⁸ bezeichnete dieses Abkommen in seiner „Erklärung zum Inkrafttreten der Ottawa-Konvention über das Verbot von Antipersonenminen“¹¹⁹ als „Meilenstein in der Geschichte“. Die Abteilung für Minenbeseitigung

¹¹⁶ Zu finden unter: <http://www.un.org/millennium/law/xxvi-22.htm> (Abrufdatum: 15.09.2009).

¹¹⁷ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/HumanitaereHilfe/Minenraeumen/Uebersicht.html> (Abrufdatum: 15.09.2009).

¹¹⁸ *Kofi Annan* war der siebte Generalsekretär der Vereinten Nationen von Januar 1997 bis Dezember 2006. Er erhielt 2001 den Friedensnobelpreis.

¹¹⁹ Erklärung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Inkrafttreten der Ottawa-Konvention über das Verbot von Antipersonenminen, UNIC/151, 01. März 1999, abrufbar unter: http://www.unric.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4865 (Abrufdatum: 15.09.2009).

innerhalb des OROLSI hat im Konkreten 5 Aufgabenfelder:

- Entfernung von Landminen und Blindgängern aus den ehemaligen Krisengebieten sowie die Absicherung von Minenfeldern durch Zäune, Absperrgitter etc.
- Unterrichtung der Bewohner in den minengefährdeten Gebieten über die Gefahren von explosiven Kampfmittelrückständen und den Umgang mit aufgefundenen Blindgängern bis hin zum Unschädlichmachen
- Medizinische Betreuung und Rehabilitation der Minenopfer sowie soziale und ökonomische Reintegration in die Gesellschaft
- Internationaler Einsatz für ein Ende der Existenz von Antipersonenminen sowie Unterstützung der Länder bei der Ausarbeitung von internationalen Verträgen und Konventionen bezüglich der Bestimmungen über Herstellung, Handel, Transport und Verwendung von Minen
- Unterstützung der Länder bei der Umsetzung des Ottawa-Abkommens sowie Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen der internationalen Standards für Minenräumung (International Mine Action Standards¹²⁰).

e) Policy, Evaluation and Training Division

Die noch junge Abteilung für Grundsatzangelegenheiten innerhalb des DPKO setzt sich aus der Peacekeeping Best Practices Section (PBPS) und dem Integrated Training Service (ITS) zusammen. Die PBPS ist das Doktrinentwicklungszentrum¹²¹ innerhalb des DPKO und besteht

¹²⁰ Abrufbar unter: <http://www.mineactionstandards.org/imas.htm> (Abrufdatum: 15.09.2009).

¹²¹ Der Begriff der Doktrin ist vornehmlich militärisch geprägt und wird ganz allgemein als Katalog von Richtlinien und standardisierten Verfahren verstanden. Eine ausführliche Begriffserklärung im Kontext polizeilicher Missionen gibt *Rotmann*, Erste Schritte zu einer Polizeidoktrin für UN Friedens-

aus Experten aller relevanten Fachrichtungen für UN-Friedensmissionen.

„Der Bericht der Brahimi-Kommission¹²² 2000 machte deutlich, dass das zentralisierte und krisengetriebene ad-hoc-Management der Gründerjahre den Herausforderungen der immer anspruchsvolleren und umfangreicheren Mandate des Sicherheitsrates nicht gewachsen ist. Lange spielte die Entwicklung gemeinsamer Einsatzrichtlinien für die zusammengewürfelten Einsatzteams aus Dutzenden von Ländern mit unterschiedlichen Polizeikulturen und Ausbildungsniveaus keine Rolle, doch in den letzten Jahren hat die DPKO-Führung die Notwendigkeit zur Entwicklung einer formellen Einsatzdoktrin für das volle Spektrum moderner UN-Polizeieinsätze als entscheidenden Baustein zur Professionalisierung der Friedensmissionen insgesamt erkannt und erste Schritte in diese Richtung unternommen“,

wie von Rotmann¹²³ festgestellt. Die Mitarbeiter der PBPS haben demnach die verantwortungsvolle Aufgabe, aus den gesammelten Erfahrungen vergangener Einsätze für dort aufgetretene Probleme Lösungsansätze für zukünftige Missionen zu entwickeln und verbindliche Handlungsanweisungen sowie allgemeingültige Richtlinien zu erstellen. Der Umstand von zusammengewürfelten Polizeiteams aus vielen Nationen mit unterschiedlichen Ausbildungsniveaus, verschiedensten kulturellen Hintergründen sowie das ständige Rotationsverfahren soll durch die Existenz handlungsleitender Dienstvorschriften kein Hindernis mehr für die Durchführung einer effektiven und bere-

einsätze, 2001 – 2006, S. 3 f., abrufbar unter:

http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Rotmann_S_F_UN-Polizeidoktrin.pdf
(Abrufdatum: 17.09.2009).

¹²² In der Brahimi Kommission wurden im Auftrag des ehemaligen UN- Generalsekretärs Kofi Annan umfangreiche Vorschläge zur Verbesserung der Friedenseinsätze präsentiert. Abruf der auszugsweisen deutschen Übersetzung unter: http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/a55305.pdf (Abrufdatum: 17.09.2009).

¹²³ Rotmann, (Fn. 121), S. 3.

chenbaren Polizeimission sein, da diese ein „Mindestmaß an Zielorientierung“ geben.¹²⁴ Weiterhin gehört die Entwicklung von Auswahlkriterien für UN-Polizisten und deren ständige Anpassung an die jeweiligen Mandate zum Aufgabenfeld der PBPS. Sie beschäftigt sich außerdem mit der politischen Analyse von Missionen und ist Beratungsstelle für zivile Angelegenheiten sowie Kinderschutz. Um dem Problem des fortwährenden Menschenhandels in sogenannten „post conflict“ Gebieten zu begegnen, wurde dieses Thema im Jahr 2004 zum Brennpunkt ernannt. Seitdem wird an einer Rahmenkonzeption zur Bekämpfung solch grausamer Verbrechen gearbeitet, da das Wissen der Bevölkerung in den ehemaligen Konfliktgebieten um die Existenz von sexueller Ausbeutung, Vergewaltigung und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen deren Unsicherheit und das Misstrauen gegenüber den nicht agierenden Vereinten Nationen innerhalb dieses Problemfeldes enorm erhöhen würde und somit die Ziele der Friedensmissionen gefährdet wären. Schließlich ist die PBPS noch damit betraut, Hinweise und Verhaltensmaßregeln für die in den Einsätzen befindlichen Mitarbeiter der Vereinten Nationen selbst auszuarbeiten, beispielsweise bezüglich der Gleichstellung von Männern und Frauen in den Polizeimissionen oder dem Umgang mit HIV/AIDS.

Der Integrated Training Service wurde im Jahr 2005 gegründet. Diese Einheit, welche sich aus erfahrenen Mitarbeitern im Bereich der Aus- und Fortbildung der militärischen, polizeilichen und zivilen Fachrichtung zusammensetzt, arbeitet derzeit an der Entwicklung eines Konzeptes für ein zentrales Ausbildungszentrum. Ziel ist es, einen systemischen Ansatz für die Vorbereitung von VN- Einsatzkräften auf ihre Mandate zu entwickeln, um damit trotz der Herkunft aus unterschiedlichsten Nationen einen möglichst einheitlichen Ausbildungsstand im Vorfeld einer Friedensmission zu erreichen. Durch einsatzspezifische Trainings sollen die Teilnehmer Routine bei der Bewälti-

¹²⁴ Rotmann, (Fn. 121), S.2. 6.

gung ihnen gestellter Aufgaben sowohl hinsichtlich der Abläufe als auch der Kommunikation untereinander bekommen. ITS ist weiterhin für die Aus- und Fortbildung der Trainer im Bereich friedenserhaltender Missionen verantwortlich, beaufsichtigt die Einhaltung sowie korrekte Umsetzung der Ausbildungsrichtlinien und organisiert den DPKO / DFS Haushalt für Ausbildung.

2. Die Kommission für Friedenskonsolidierung

„In dem sie die Kommission gegründet haben, haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine neue, wichtige Institution geschaffen, um instabile Gesellschaften bei ihrem Aufbau nach den Verwüstungen des Krieges zu unterstützen.“¹²⁵

Der Grundstein für die Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission, PBC) wurde 2005 auf dem Vereinte Nationen-Weltgipfel gelegt. Dort entschieden die Regierungschefs der Mitgliedstaaten neben dieser Kommission auch einen Friedenskonsolidierungsfonds sowie ein Büro zur Unterstützung der Friedenskommission einzurichten, um die Länder, die sich in der Übergangsphase von Krieg zu dauerhaftem Frieden befinden, zu unterstützen und das Risiko zu minimieren, dass diese in Konfliktsituationen zurückfallen. Noch im Dezember desselben Jahres wurde dieses Vorhaben durch die Verabschiedung der Resolution 1645 manifestiert. Die PBC ist ein beratendes Unterorgan der Generalversammlung und des Sicherheitsrates und hat folgende Aufgaben:

- Ausarbeitung ganzheitlicher Strategien für eine erfolgreiche Friedenssicherung sowie den Wiederaufbau nach Ende eines Konflikts

¹²⁵ UN- Generalsekretär Ban Ki-Moon, New York, 27.06.07, in: UNRIC (Hrsg.), Friedenskonsolidierung durch die UNO, 2008, S. 3 f, abrufbar unter: http://www.unric.org/html/german/pdf/2008/frieden_onu.pdf (Abrufdatum: 24.09.2009).

- Gewährleistung ausreichender finanzieller Mittel für mittel- und längerfristige Investitionen im Bereich des Wiederaufbaus
- Beibehaltung des Interesses seitens der Internationalen Gemeinschaft an den Post-Conflict-Ländern während der Wiederaufbauphase auch nach Abzug der Friedenstruppen
- Entwicklung optimaler Verfahren für die Bereiche, in denen eine umfassende Zusammenarbeit zwischen Politik, Militär, humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren unabdingbar ist.

Die Kommission besteht derzeit aus 31 Mitgliedern, die sich aus 7 Angehörigen des Sicherheitsrats, 7 Mitgliedern, gewählt vom Wirtschafts- und Sozialrat, den 5 Hauptgeberländern zum UN-Haushalt, den 5 größten truppenstellenden Ländern sowie 7 von der Generalversammlung selbst gewählten Mitgliedern zusammensetzt. Bei den länderspezifischen Treffen nehmen zusätzlich noch Vertreter benachbarter Länder, regionaler Organisationen, Finanzinstitutionen sowie der Zivilgesellschaft teil. Weiterhin gibt es eine Arbeitsgruppe, die mit der Auswertung von Erfahrungen früherer Einsätze betraut ist. Mit der Einrichtung der PBC haben die Vereinten Nationen ein Unterorgan geschaffen, welches alle relevanten Akteure für einen nachhaltigen Friedensaufbau in Post-Conflict-Ländern zusammenbringt und es möglich macht, gemeinsam über langfristige Maßnahmen zu diskutieren und zu entscheiden. Es fehlt zwar an einem Durchsetzungsmechanismus, aber auf Grund der Zusammensetzung haben die Empfehlungen der Kommission dennoch entsprechendes Gewicht. Derzeit unterstützt die PBC Burundi, die Zentralafrikanische Republik, Guinea-Bissau und Sierra Leone in den Bereichen Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Reform des Sicherheitssektors, Jugendarbeit und Wahlhilfe. Mit dem Aufbau dieser Institution, die unmittelbar dafür verantwortlich ist, die Ländern während der Übergangsphase von Krieg zu dauerhaftem Frieden zu unterstützen, wurde endlich eine bis dato klaffende Lücke im UN-System geschlossen und dem Umstand Rechnung

getragen, dass eine wirklich nachhaltige Umsetzung von Friedensabkommen unabdingbar ist, um das Wiederaufflammen gewalttätiger Konflikte zu verhindern.

3. Der Friedenskonsolidierungsfond

Im Oktober 2006 wurde der Friedenskonsolidierungsfonds (PBF) auf Grundlage der UN Resolution 1645 eingerichtet und soll als finanzielle Starthilfe für die Länder während der Phase nach Beendigung eines Konflikts und vor Beginn des Wiederaufbaus dienen, da in diesem Stadium meist noch keine andere Finanzierungsmöglichkeit verfügbar ist. Somit schafft er die ersten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Friedenskonsolidierungsprozess, der dann von internationalen bzw. nationalen Akteuren weitergeführt wird.

„Der PBF unterstützt unter anderem folgende Initiativen: Die Umsetzung von Friedensabkommen; Bemühungen von Ländern, die sich in einer Post-Konflikt-Situation befinden, ihre lokalen Kapazitäten aufzubauen und zu stärken, um dadurch die Koexistenz und eine friedliche Lösung des Konflikts zu fördern; den Aufbau oder Wiederaufbau von wichtigen Verwaltungsdiensten ebenso wie die Entwicklung von entsprechenden menschlichen und technischen Fähigkeiten; sowie entscheidende Eingriffe, mit denen auf drohende Gefahren für den Friedenskonsolidierungsprozess reagiert werden soll.“¹²⁶

Seit Einrichtung dieses Treuhandfonds wurden bereits über 268 Millionen US\$ von den Geldgebern zugesagt. Maßgeblich für die Höhe der Ausschüttung ist die Einteilung der betroffenen Länder in eine von drei Kategorien. In die Kategorie Typ I können nur Länder aufgenommen werden, die bereits unter Beobachtung der Peacebuilding Commission stehen. Für welche Vorhaben Mittel bereitgestellt werden, entscheidet die jeweilige Regierung zusammen mit dem UN- Bü-

¹²⁶ UNRIC (Hrsg.), Friedenskonsolidierung durch die UNO, (Fn. 125), S. 3 f.

ro und weiteren wesentlichen nationalen Schlüsselakteuren. Typ II betrifft Staaten, die der UN-Generalsekretär als förderungswürdig erachtet, obwohl diese nicht unter Beobachtung der PBC stehen. Gedacht ist diese Kategorie für Staaten, die sich schon längere Zeit im Friedenskonsolidierungsprozess befinden, aber gerade eine Ausnahme-situation zu bewältigen haben. Typ III umfasst Länder, die auf eigene Initiative um Unterstützung aus dem Fonds bitten, etwa weil sie sich gerade in einer akuten Krisensituation befinden und die Gefahr besteht, dass der Friedenskonsolidierungsprozess durch ein erneutes Aufflammen eines Konfliktes zu scheitern droht.

Nachfolgend eine Übersicht über die Staaten, die derzeit aus dem Fonds Unterstützung erhalten:

Überblick über den Fonds (Stand: 27. Oktober 2008)		
Kategorie	Länder	Betrag (US\$)
Typ I (Länder auf der Agenda des PBF)	Burundi Sierra-Leone Guinea-Bissau ZAR	35 Mio. 35 Mio. 6 Mio. 10 Mio.
Typ II (Länder empfohlen vom Generalsekretär)	Liberia Nebal Côte d'Ivoire Guinea Comoros	15 Mio. 10 Mio. 5 Mio. Noch offen Noch offen
Typ III (Fonds für Notfälle)	Côte d'Ivoire ZAR Guinea Liberia Burundi Kenia Haiti	1 Mio. 801.975 963.284 790.00 1 Mio. 1 Mio. 800.000

Abb. 1: Überblick über den Fonds

4. Das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung

Das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (PBSO) steht derzeit unter Leitung der beigeordneten Generalsekretärin *Jane Holl Lute* und beschäftigt rund 20 Mitarbeiter. Es dient der Kommission als strategische Zelle und Wissenszentrum bezüglich Erfahrungen und Best-Practise-Methoden der Friedenskonsolidierung.¹²⁷ Gegliedert ist es in die Abteilung zur Unterstützung der Kommission, die Finanzabteilung und die Strategieabteilung. Die Unterstützungsabteilung übernimmt Sekretariatsaufgaben der Kommission und beschäftigt sich mit der Vorbereitung von zwischenstaatlichen Treffen sowie der Unterstützung der Arbeitsgruppe für Erfahrungsauswertung. Weiterhin stellt sie sicher, dass alle UN-Abteilungen von den Beschlüssen der PBC gleichermaßen in Kenntnis gesetzt werden. Die Finanzabteilung ist mit der Verwaltung des Friedenskonsolidierungsfonds betraut. Sie hält Kontakt zu den Geberländern und ist stets um die Bereitstellung neuer Finanzmittel bemüht. Weiterhin überwacht sie die Ausschüttung der Gelder und erstellt Berichte über die Arbeit des Fonds. Die Abteilung für Strategie analysiert Friedenskonsolidierungsprozesse und entwickelt auf Grund gesammelter Erfahrungen neue Richtlinien und Leitfäden hinsichtlich der Einsatzplanung. Eine kleine Gruppe von Mitarbeitern beschäftigt sich außerdem mit der Vorplanung des Berichts des Generalsekretärs über die Friedenskonsolidierung.

VII. UN-Instrumente im Bereich von friedensschaffenden und friedenserhaltenden Maßnahmen

Das folgende Kapitel befasst sich mit den Instrumenten der Vereinten Nationen, die zur Verfügung stehen um friedensschaffende bzw. –er-

¹²⁷ UNRIC (Hrsg.), Friedenskonsolidierung durch die UNO, (Fn. 125), S. 4.

haltende Maßnahmen durchzusetzen. Dabei werden diese Instrumente nur beispielhaft benannt, um deutlich zu machen, was den Vereinten Nationen zur Verfügung steht.

1. Mandate

Als Mandate bezeichnet man „die auf Grund eines Auftragsverhältnisses übertragene Vormundschaft von Staaten, die dieselbe in fremdnützigem Interesse zu verwalten haben.“¹²⁸ So stützt sich das Mandat für den Kosovo- Einsatz z.B. auf die Resolution 1244 der Vereinten Nationen, auf die im Nachgang noch genauer eingegangen wird. Bei den festgelegten Aufträgen, sei es durch ein Mandat oder eine Übereinkunft, muss man zwischen Monitoring-, Controlling- und Supervision-Aufträgen unterscheiden. Dabei stellt das Monitoring die geringste Eingriffsform dar, da hier nur beobachtet wird und eventuelle Verstöße gemeldet werden. Die nächste Stufe stellt der Supervision-Auftrag dar, im dem Verstöße direkt beim Betroffenen angesprochen und u.U. mit Hilfe des Vorgesetzten abgestellt werden. Die höchste Stufe stellt das Controlling dar. Beim Controlling gehen die vollen exekutiven Befugnisse auf die Vereinten Nationen über. Dies geht sogar soweit, dass das Zepter des Handels komplett an die eingesetzten Kräfte der Vereinten Nationen übergeben wird.¹²⁹

a) KFOR

Als Beispiel für ein Mandat soll nun der KFOR Einsatz erläutert werden. Die Hintergründe für dieses Mandat wurden bereits in Kapitel IV 2.a. erläutert. Eine kurze historische Fortsetzung des Konfliktes bis hin zum eigentlichen KFOR Mandat soll nun folgen.

¹²⁸ *Schneider*, Das Völkerrechtliche Mandat, 1926, S. 1.

¹²⁹ *Arens*, Auslandsverwendungen des BGS, Hausarbeit an der FHB, 1998.

Die andauernden Versuche *Milosevics*, die Albaner systematisch aus dem Kosovo zu vertreiben, führten auf Seiten der ISG zu akutem Handlungsbedarf. Als Folge dessen wurden die Kosovo Verification Mission, eine multinationale, unbewaffnete Beobachter- und Verifikationsmission mit dem Ziel der Überwachung der Einstellung kriegerischer Handlungen und Übergriffe auf die Zivilbevölkerung sowie die Operation EAGLE EYE¹³⁰ durchgeführt. Diese fanden ihre Rechtsgrundlage in der Resolution 1203 der Vereinten Nationen. Allen Bemühungen zum Trotz verschärfte sich die Lage Anfang 1999 weiter. Versuche, die Konfliktparteien an einem Tisch zum Einlenken zu bewegen, scheiterten vorerst.¹³¹ Als „Hindernis bei diesen Bemühungen“ erwies sich der jugoslawische Präsident *Slobodan Milošević*, der den Friedensplan der zweiten Runde der Kosovo-Verhandlungen ablehnte und im Gegenzug seine Truppen im Kosovo verstärkte. Durch die jetzt ausgelösten Flüchtlingsströme und weitere Grausamkeiten beschloss die NATO auch ohne UN- Mandat¹³² Luftschläge gegen ausgewählte Ziele zu fliegen. Dem eigentlichen KFOR-Mandat vorausgegangen war die deutsche Beteiligung an der ALLIED FORCE, die der Deutsche Bundestag am 12.10.1998 beschloss. Diese Beteiligung sah den Einsatz von Luftwaffen Tornados¹³³ bei der Luftoperation, die am 24.03.1999 ausgewählte Ziele im Kosovo und Belgrad bekämpfen sollte, vor. Erst nach 77 Einsatztagen, am 10.06.1999 (am 20.06.1999 ist der Abzug der serbischen Streitkräfte abgeschlossen und der Einsatz der NATO offiziell beendet) ist es soweit und NATO-Generale

¹³⁰ Luftüberwachungsflüge der NATO-Luftstreitkräfte.

¹³¹ Kosovo-Verhandlungen in Schloss Rambouillet bei Paris.

¹³² Russland und China entschieden sich im UN-Sicherheitsrat gegen eine entsprechende Resolution.

¹³³ Tornado - zweisitziges Mehrzweckkampfflugzeug, das von den Ländern Großbritannien, Italien und Deutschland gemeinsam entwickelt und gebaut wurde. Die Bundeswehr erhielt 1981 die ersten Flugzeuge.

ralsekretär Javier Solana¹³⁴ lässt die Operation zeitlich begrenzt aussetzen, um den Abzug der relevanten serbischen Kräfte zu ermöglichen. Die nun folgende UN-Resolution 1244 vom 10.06.1999 ist die Voraussetzung für den Einsatz von KFOR-Kräften. Die wesentlichen Rechtsgrundlagen und Mandate für KFOR sind der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 12.10.1998 zur deutschen Beteiligung an der NATO-Operation ALLIED FORCE, die UNSR-Resolution 1244 vom 11.06.1999 und der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 11.06.1999 zur deutschen Beteiligung am KFOR-Einsatz.

Nach einigen Umgliederungen innerhalb der eingesetzten NATO-Kräfte kam man zu einer Struktur, die das EU-Task-Force-Konzept vorsieht. In ihr sind fünf multinationale Kampfverbände strukturiert, die ihrem Auftrag nachkommen können. Dieser sieht für den deutschen Sektor, der MNTF South folgende Einzelaufgaben vor:

- Aufrechterhaltung eines sicheren Umfeldes im Verantwortungsbereich zur Unterstützung der UNMIK-Polizeikräfte, u.a. bei der Kriminalitätsbekämpfung,
- Präventiver und ggf. unmittelbarer Schutz der von Minoritäten bewohnten Enklaven,
- Schutz wesentlicher Kulturgüter,
- Aufrechterhaltung der Bewegungsfreiheit,
- Kontrolle auffälliger Bewegungen,
- Identifizierung treibender Kräfte bei Unruhen und deren Überstellung an die Strafverfolgung.¹³⁵

In diesen Aufträgen ist zu erkennen, dass vornehmlich die militärische Komponente von Einsatzkräften angesprochen wird.

¹³⁴ Javier Solana, * 14. Juli 1942 in Madrid, spanischer Politiker, seit 1999 ist er Generalsekretär des Rates der Europäischen Union und Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

¹³⁵ *Forsteneichner*, Auslandseinsätze der Bundeswehr in: Information zur Sicherheitspolitik, Sonderheft IV November 2006, S. 15.

b) UNMIK

Das Mandat für die UNMIK¹³⁶ ist die Resolution 1244 der Vereinten Nationen vom 10.06.1999. Diese autorisiert den UN- Generalsekretär neben einer Militärpräsenz auch eine internationale Zivilpräsenz einzusetzen. Die Gründe für diese Resolution sind schon in Kapitel VIII, 1.a. erfasst und gehen aus den in Kapitel IV 2.a. beschriebenen historischen Hintergründen der Entwicklung des Kosovo hervor. Die Aufgaben der UNMIK sind reichhaltiger als die des KFOR-Einsatzes. Mit umfangreichen Vollmachten des UN- Sicherheitsrates ausgestattet, übernahm UNMIK die Verantwortung für das gesamte öffentliche Leben in Kosovo.¹³⁷

Zu den Aufgaben der UNMIK zählen:

- Herstellen substanzieller Autonomie und Selbstverwaltung
- Wahrnehmen grundlegender ziviler Verwaltungsaufgaben (so lange dies erforderlich ist)
- Organisation und Überwachung der Entwicklung vorläufiger Institutionen für eine autonome und demokratische Selbstverwaltung
- Fördern eines politischen Prozesses mit dem Ziel unter Berücksichtigung des Rambouillet Abkommens den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen
- Überwachung der Übertragung von Machtbefugnissen von den vorläufigen Institutionen an die eigentlichen politisch geschaffenen Institutionen
- Unterstützung des Wiederaufbaus der Infrastruktur und Wirtschaft
- Unterstützung der humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe in Abstimmung mit den nationalen Hilfsorganisationen

¹³⁶ United Nations Mission in Kosovo

¹³⁷ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Suedosteuropa/Kosovo.html> (Abrufdatum 17.09.2009).

- Aufrechterhaltung der öffentlichen zivilen Ordnung, namentlich durch den Aufbau örtlicher Polizeikräfte und in der Zwischenzeit durch Dislozieren internationaler Polizeikräfte
- Schutz und Förderung der Menschenrechte
- Gewährleisten einer sicheren und ungehinderten Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen.¹³⁸

Die Struktur der UNMIK sieht vier Pfeiler vor, auf denen sie ruht. Diese sind:

- Humanitäre Hilfe unter Leitung von UNHCR (bis Juni 2000)
- Polizei und Justiz unter Leitung der Vereinten Nationen (seit Mai 2001)
- Zivilverwaltung unter Leitung der Vereinten Nationen
- Demokratisierung und Aufbau der Institutionen unter Leitung der OSZE
- Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung unter Leitung der EU¹³⁹

2. Resolutionen

In den Vereinten Nationen können drei Organe Resolutionen verabschieden:

- die Generalversammlung,
- der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und
- der Sicherheitsrat.

Während die Resolutionen der ersten beiden Organe lediglich empfehlenden Charakter haben, sind Resolutionen des Sicherheitsrats völ-

¹³⁸ Forsteneichner, G.F.C., (Fn. 135), S. 16.

¹³⁹ Steiner, Friedenskonsolidierung: Sieben Prinzipien für Friedensmissionen, in: Blanke, U. (Hrsg.), Krisen und Konflikte – Von Prävention zur Friedenskonsolidierung, 2004, S. 62.

kerrechtlich bindend. Eine UN- Resolution besteht aus zwei Teilen: aus einer Präambel, in der meist an die in der UN-Charta¹⁴⁰ festgelegten Ziele zur Erreichung des Weltfriedens appelliert wird und auf andere Resolutionen verwiesen wird, die damit zusammenhängen. Der zweite Teil besteht aus verbindlichen Klauseln mit Forderungen an die betreffenden Staaten bzw. Konfliktparteien und der Androhung von Maßnahmen (UN- Embargo oder -Sanktionen) bei Nichteinhaltung. In diesem Zusammenhang werden in der Regel die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Mithilfe aufgerufen. Im Normalfall wird von einem der Sicherheitsratsmitglieder eine so genannte „Draft-Resolution“ als Entwurf eingebracht. Dieser wird dann diskutiert und es werden Modifikationen und Ergänzungen vorgenommen. Der Sicherheitsrat tritt oft erst dann zusammen, wenn ein Entwurf bis zur Mehrheitsfähigkeit überarbeitet wurde.

Der Sicherheitsrat besteht aus den fünf ständigen Mitgliedern (Permanent Members) China, Frankreich, Russland, Großbritannien und den USA sowie zehn nichtständigen Mitgliedern (Elected Members). Letztere werden von der Generalversammlung für jeweils zwei Jahre gewählt. Der Vorsitz rotiert monatlich. Einer Resolution zustimmen müssen in jedem Fall die fünf ständigen Mitglieder sowie mindestens vier der nichtständigen Mitglieder. Bei einem Veto eines ständigen Mitglieds tritt die Resolution nicht in Kraft. Wenn sich eines der fünf ständigen Mitglieder der Stimme enthält, kann die Resolution allerdings verabschiedet werden (Artikel 27 der Charta). Zur Beilegung von Konflikten kann der Sicherheitsrat Handlungsempfehlungen an die Generalversammlung aussprechen, UN- Sanktionen (Beispiel: Embargo) verhängen und kollektive friedenserhaltende Militäreinsätze verordnen. Bei Letzterem sind die Mitglieder selbst aufgefordert, ihre Beteiligung genau zu definieren. Hieraus entstehen dann nationale

¹⁴⁰ UN-Charta - die Charta ist die „Verfassung“ und Rechtsgrundlage für die Vereinten Nationen und wurde am 26. Juni 1945 im Theatersaal des Veterans War Memorial Building in San Francisco unterzeichnet.

Mandate, die durch die jeweilige Regierung beschlossen werden, so z.B. der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 12.10.1998 zur Beteiligung an der NATO-Operation ALLIED FORCE oder der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 11.06.1999 zur deutschen Beteiligung bei KFOR¹⁴¹.

In den ersten Jahrzehnten nach ihrer Gründung im Jahr 1945 verhängten die Vereinten Nationen nur in zwei Fällen Sanktionen. Die betrafen das damalige Südrhodesien (1968 – 1979) und Südafrika (1977 – 1994). Nach Ende des Kalten Krieges konnten sich die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats dann viel häufiger auf gemeinsame Maßnahmen einigen. Zwischen 1990 und 2000 richteten sich UN- Resolutionen u. a. gegen Afghanistan, Äthiopien, Angola, Eritrea, den Irak, Jugoslawien, Liberia, Libyen, Sudan und Sierra Leone. Der bislang größte Einsatz von UN- Truppen fand 1992/93 in Somalia statt. An diesem waren bis zu 30.000 Soldaten beteiligt. Zwischen 1948 und 2003 hat es 56 friedenserhaltende Einsätze der Vereinten Nationen gegeben. Die Vereinten Nationen, die entweder militärische Beobachtergruppen (Observer Groups) oder Friedenstruppen entsenden, greifen vor allem in innerstaatliche Konflikte ein. Beobachtergruppen bestehen aus unbewaffneten Offizieren, die z. B. Waffenstillstandsvereinbarungen überwachen bzw. Truppenabzüge kontrollieren. Die Friedenstruppen werden aus Kontingenten verschiedener Mitgliedstaaten zusammengesetzt. Ihre Aufgabe besteht in erster Linie darin, das Wiederaufflammen von Kämpfen zu verhindern und sichere Lebensbedingungen für die betroffene Bevölkerung zu schaffen. Die Einsätze benötigen nicht nur die Zustimmung aller am Konflikt beteiligten Parteien, sondern werden auch vom Sicherheitsrat beschlossen. Die jeweilige Operation wird vom Generalsekretär der Vereinten Nationen verantwortlich geleitet, wobei er der Kontrolle des Sicherheitsrats untersteht. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sich an der Finanzierung der Einsätze von Blauhelmen oder Beobachtern

¹⁴¹ Vgl. Kap. VIII, Nr. 1.a.

zu beteiligen. Von den beteiligten Truppenverbänden wird bei den Einsätzen strikte Neutralität verlangt. Aus dieser Verpflichtung folgt, dass sie keine Gewalt anwenden dürfen, außer im Fall der Selbstverteidigung. Im Gegensatz zu diesen "Peace-Keeping-Einsätzen" werden auch "Peace-Enforcement-Einsätze" durchgeführt. Bei diesen kann in einem Krisengebiet eine friedliche Lösung auch gewaltsam durchgesetzt werden.

3. Maßnahmenkataloge

Maßnahmenkataloge oder plans of action sind festgeschriebene Fahrpläne, die es in einer bestimmten Zeit zu erreichen gilt. Es gibt sie auf den unterschiedlichsten Ebenen und für unterschiedliche Themenbereiche. Auch auf internationalem Boden im Rahmen der Vereinten Nationen gibt es plans of action. Sie finden sich im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bleibt auch von solchen Plänen nicht unberührt. Hierzu entwickelten die Vereinten Nationen die „United Nations Convention against Corruption“.

4. Wirtschaftssanktionen

Wirtschaftssanktionen sind Maßnahmen, die Regierungen zum Einlenken bei Konfliktsituationen bewegen sollen, in dem der Im- und/oder Export von Waren (Embargos) unterbunden wird. Zu einer solchen Sanktion verpflichten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Die Vereinten Nationen können auch eine Wirtschafts- oder Verkehrsblockade beschließen, die mit militärischer Unterstützung durchgesetzt werden. Dies geschah z.B. während des Balkankonfliktes in der Adria¹⁴². Hier wurde die Operation Sharp Guard¹⁴³ durchge-

¹⁴² Teil des Mittelmeeres zwischen Italien und dem Balkan.

führt. Sie dauerte vom 15.06.1993 bis zum 19.06.1996, war eine Wirtschaftssanktion und ein Waffenembargo und sollte die Bundesrepublik Jugoslawien zur Einstellung der Kriegshandlungen bewegen. Aktuell sind die Sanktionen gegen Myanmar¹⁴⁴ auf Grund der politischen Situation in diesem asiatischen Land. Weitere bekannte Embargos außerhalb der Tätigkeit der Vereinten Nationen sind das der USA gegen Kuba und das CoCom¹⁴⁵-Hochtechnologieembargo westlicher Industrieländer gegen den Ostblock 1950 bis 1990. Eine bedeutende „Unterart“ der Wirtschaftssanktion ist das Waffenembargo. Dies beinhaltet den Stopp der Versorgung bestimmter Staaten mit Rüstungsgütern aller Art. Diese Sanktion wird sehr schnell bei bewaffneten Konflikten verhängt, um die Konfliktparteien zu einem Waffenstillstand zu zwingen und an den Verhandlungstisch zu holen. Zusätzlich bestehen Embargos gegen Personen und Organisationen, welche in den Anhängen zu den Verordnungen VO (EG) Nr. 2580/2001 und VO (EG) Nr. 881/2002 gelistet sind. Diese werden dem terroristischen Umfeld zugeordnet.

5. Internationale Polizeieinheiten/ -missionen

Moderne Friedenseinsätze haben zunehmend den Charakter von militärischen Polizeieinsätzen. Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass in Deutschland der Krisenprävention ein eher nicht militärischer

¹⁴³ Operation der NATO und der WEU.

¹⁴⁴ auch Birma oder Burma, ist ein Vielvölkerstaat in Südostasien und grenzt an Thailand, Laos, die Volksrepublik China, Indien, Bangladesch und den Golf von Bengalen. Das Land steht seit 1962 unter einer Militärherrschaft.

¹⁴⁵ Koordinationsausschuss für mehrseitige Ausfuhrkontrollen, bestand aus 17 Mitgliedstaaten: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien, der Türkei, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Wichtige Nichtmitglieder, die aber unter CoCom-Einfluss durch die USA standen, waren Finnland, Österreich, Schweden, die Schweiz und Taiwan.

Charakter beigemessen wird. Militär und Polizei arbeiten im Einsatzgebiet miteinander, obwohl ihre Aufgabenfelder nicht dieselben sind und auch nicht sein können. Dies ergibt sich vornehmlich aus der Ausstattung und Ausbildung der einzelnen Kräfte. Deutlich wurde diese Problematik im NATO-Einsatz auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien. So lehnten die Kommandeure der amerikanisch geführten SFOR-Truppen es ab, Aufgaben zu übernehmen, die keinen militärischen Charakter hatten. Vielmehr lag nach ihren Auffassungen die Verantwortung bei der von den Vereinten Nationen geführten UNMIBH und der dort enthaltenen IPTF. Dass die Einsatzkräfte dort nicht bewaffnet waren, schien die Kommandeure anfangs nicht zu interessieren. Hieraus entstanden beträchtliche Sicherheitslücken in der Durchsetzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Ein Lösungsansatz, der diskutiert wurde, war die Einführung einer sogenannten „Third Force“ unter der Führung der Vereinten Nationen. Es sollte eine Einheit entstehen, die sich aus militärischen und polizeilichen Kräften zusammensetzt und zu Beginn eines Einsatzes die Kluft zwischen Polizei und Militär schließen sollte. Dies stieß allerdings bei den Diskussionspartnern nicht auf Gegenliebe, weshalb dieses Vorhaben auch nie umgesetzt wurde. Ein weiterer Versuch war der Lage mit der sogenannten MPU, einer multinationalen Polizeieinsatzgruppe, Herr zu werden. Dieser Versuch gelang nur mit Einschränkungen. Die MPU bestand vor allem aus italienischen Carabinieri¹⁴⁶, welche durch ihre Struktur und Ausrüstung für robuste Polizeiaufgaben geeignet sind. Allerdings unterstanden diese wieder der militärischen Führung und wurden so nur selten sachgerecht für Polizeiaufgaben eingesetzt.

¹⁴⁶ Anders als bei deutschen Polizeien haben die Carabinieri einen Doppelcharakter ähnlich der nach dem 2. Weltkrieg in der DDR aufgestellten kasernierten Volkspolizei. Die Carabinieri sind ebenfalls kaserniert, sind aber i.d.R. dem Militär untergeordnet. Sie können auf Grund ihrer Ausbildung und Ausrüstung auch für polizeiliche Aufgaben herangezogen werden. Für Einsätze mit beträchtlichem Gewaltpotential in den Graubereichen zwischen Militär und Polizei sind sie deswegen besonders gut geeignet.

Aus diesen Mängeln heraus lernte man, dass es nötig ist eine Polizeiorganisation ins Leben zu rufen, welche nicht nur der Polizei untersteht, sondern auch anders als die Landespolizeien für robuste Polizeieinsätze geeignet ist. Hieraus entstand die im Kosovo eingesetzte Multinational Special Unit (MSU). Die MSU ist eine Polizeieinheit mit Militärstatus. Sie besteht aus einem Regiment italienischer Carabinieri und einer Einheit der französischen Gendarmerie. Sie wird im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität und den Terrorismus eingesetzt. Sie ist frei im Verantwortungsbereich der KFOR-Truppen einsetzbar und nicht an die verschiedenen Einsatzbereiche gebunden wie die Streitkräfte. So ergibt sich die Möglichkeit flächendeckend eine einheitliche Struktur zu erarbeiten und Zusammenhänge, die über ein gewisses Maß an Regionalität hinausgehen, zu erkennen. Neben den o.g. Aufgaben zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bzw. des Terrorismus gehören zu den Aufgaben der MSU:

- Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds
- Strafverfolgung in gemeinsamen Operationen mit der UNMIK
- Information und Aufklärung der Bevölkerung
- Präsenzstreifen
- Einsätze bei zivilen Unruhen
- Personenschutz bei VIP's
- Spezialoperationen
- Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit der Militärischen Sicherheit.¹⁴⁷

Aus den verschiedenen Aufgaben wird deutlich, dass ein direkter Schnittpunkt zwischen der Polizei und dem Militär im Einsatz selbst so gut wie nicht existiert auf Grund der unterschiedlichen Aufgaben. Dennoch bildet die Polizei in Phasen der Sicherung und Stabilisierung eines Konfliktherdes die Basis für das strukturierte Vorgehen des Militärs durch das Schaffen von öffentlicher Sicherheit und Ordnung.

¹⁴⁷ <http://www.nato.int/KFOR/struktur/units/msu.html> (Abrufdatum 17.09.2009).

Wie o.g. ist die Sichtweise der Militärs nach wie vor, dass die Erledigung der eigentlichen Polizeiaufgaben und somit auch die der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität den Polizeibehörden obliegt. Gerade in der Anfangsphase eines Einsatzes, in der Phase, in der es verschiedene Vakuums innerhalb einer zerfallenden Ordnung gibt, ist es von enormer Bedeutung, dass die ersten Kräfte vor Ort Polizeiaufgaben übernehmen. Dies kritisiert auch *L. J. Gerdes*¹⁴⁸ in seinem Werk „Organisierte Kriminalität und regionale Konflikte“.¹⁴⁹ Er gibt an, dass internationale Polizeieinsätze ihre Aufgaben häufig nur eingeschränkt erfüllen können, da sie u.a. zu spät in die Einsatzgebiete entsandt werden. Um auf diese Nachteile zu reagieren und eine Schadensbegrenzung zu betreiben, hat die EU „EULEX-Kosovo“ geschaffen. EULEX-Kosovo stellt eine Art Nachfolge der UNMIK dar. Nachdem der Auftrag von UNMIK erfüllt ist, ist es nun an der Zeit, die erreichten Ziele zu festigen. Am 14.12.2007 erklärten sich die Mitgliedstaaten dazu bereit, den Kosovo aktiv beim Wiederaufbau rechtstaatlicher Institutionen zu unterstützen.¹⁵⁰ Die EULEX ist die größte zivile Mission, die im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ins Leben gerufen wurde. Das zentrale Ziel ist die Unterstützung der Behörden des Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Polizei, der Justiz und des Zolls. Das Ziel der Mission ist nicht im Kosovo zu regieren oder zu entscheiden. Es ist eine technische Mission, die beobachten, anleiten und beraten soll, unter Beibehaltung einer Reihe begrenzter exekutive Befugnisse. EULEX handelt im Rahmen der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats und hat eine einheitliche Befehlskette nach Brüssel. Im

¹⁴⁸ Gerdes, Lars Johannes – Dr. rer. pol., Autor und Polizeirat der BPOL, studierter Politikwissenschaftler.

¹⁴⁹ Gerdes, (Fn. 28).

¹⁵⁰ http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd443DgwBSUGYAfqR6GIBIQix0JRUFw99X4_83FT9AP2C3NCIckdHRQAIYgRn/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVF LzZfQ18yU0IL?yw_contentURL=/C1256EF4002AED30/W27SPK82254INFODE/content.jsp (Abrufdatum 17.09.2009).

April 2009 erreichte EULEX mit rund 1.750 internationalen Mitarbeitern seine volle Einsatzfähigkeit. Darunter fallen auch die rund 100 deutschen Polizeibeamten und 20 zivilen Experten. Ziel ist es, 1.900 internationale und 1.100 nationale, also insgesamt 3.000 Mitarbeiter einzusetzen.¹⁵¹ Leiter der EULEX ist *Yves de Kermabo*¹⁵², der Hauptsitz ist in Pristina. Die Polizeikomponente ist ein Teil der umfassenden Unterstützung der Behörden im Kosovo für den rechtstaatlichen Bereich. Die EULEX-Polizei unterstützt die Kosovo-Polizei (KP) bei ihrem Bemühen um eine multi-ethnische Polizei, die frei von politischer Einflussnahme ist und dem Volk des Kosovo dient. Dies wird durch die Überwachung, Anleitung und Beratung der KP gewährleistet. Es wird der Grundsatz der Eigenverantwortung verfolgt, was bedeutet, dass die EULEX-Polizisten nur eine unterstützende Rolle innehaben. Daneben hat die Mission auch begrenzte exekutive Aufgaben, z.B. bei der Verfolgung organisierter und innerethnischer Kriminalität, Kriegsverbrechen und Korruption sowie der Aufrechterhaltung von öffentlicher Ordnung.¹⁵³ Das Mandat für EULEX erlaubt, neben der Unterstützung auch eine Korrektur der lokalen Kräfte vorzunehmen. Dies geschieht jedoch nur in Ausnahmefällen. Die EULEX-Polizei soll eine Gesamtstärke von ca. 1.400 internationalen Polizeibeamten bekommen und im gesamten Kosovo eingesetzt werden. Die Mitarbeiter werden entsprechend ihrer jeweiligen Aufgaben in drei Abteilungen gegliedert: Stärkung der Abteilung, Executive Police Department, Special Police Department. Aber es wird immer die KP und nicht EULEX, an der Spitze stehen.¹⁵⁴ Darauf wird in den Reihen der EULEX Wert gelegt.

¹⁵¹ <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=2> (Abrufdatum 13.10.2009).

¹⁵² Yves de Kermabo - *04.11.1948, französischer Armeegeneral, seit Februar 2008 Leiter der EULEX-Mission.

¹⁵³ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Suedosteuroopa/090216-kosovo-jahrestag.html> (Abrufdatum 17.09.2009).

¹⁵⁴ <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=9> (Abrufdatum 13.10.2009).

VIII. Schnittstellen zu anderen Institutionen

1. Internationale Organisationen

a) NATO

Die North Atlantic Treaty Organisation (NATO) wurde 1949 durch den Zusammenschluss von zwölf europäischen Staaten auf Basis des Nordatlantikvertrages vom 04. April ins Leben gerufen, um „die Freiheit und Sicherheit aller Mitgliedstaaten mit politischen und militärischen Mitteln zu gewährleisten sowie an der Schaffung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung im euro-atlantischen Raum mitzuwirken.“¹⁵⁵ Rechtliche Grundlage ist die UN-Charta. In den frühen neunziger Jahren und mit Beginn der Konflikte auf dem Westlichen Balkan entwickelten sich enge Beziehungen zwischen NATO und Vereinten Nationen. Seit dem 23. September 2008 soll ein Kooperationsabkommen existieren, welches zum Ziel hat, die Zusammenarbeit zwischen beiden noch weiter zu intensivieren, jedoch bisher nicht offiziell vorgestellt wurde.¹⁵⁶ Kritiker befürchten jedoch, dass die NATO damit zum militärischen Arm der Vereinten Nationen werden könnte.¹⁵⁷

Im Dezember 1992 signalisierte die NATO erstmals ihre Bereitschaft, an Friedensmissionen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen teilzunehmen. Die Staaten, in denen solche Einsätze durchgeführt werden, befinden sich größtenteils im wirtschaftlichen sowie politischen Reformprozess und sind dadurch von Unsicherheit und In-

¹⁵⁵ http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/04/Ziele__Prinzipien/Ziele_20und_20Prinzipien.html (Abrufdatum: 11.11.2009).

¹⁵⁶ Abrufbar unter: <http://www.zeit-fragen.ch/ausgaben/2008/nr48-vom-24112008/geheimabkommen-zwischen-uno-und-nato-kann-nicht-im-sinne-der-weltgemeinschaft-sein/> (Abrufdatum: 12.11.2009).

¹⁵⁷ Siehe Fn. 156.

stabilität geprägt, was auch Einfluss auf die euro-atlantische Sicherheit hat. Deshalb hat es sich die NATO zur Aufgabe gemacht, durch militärische Operationen zur Konfliktbeendigung und weiterer Krisenverhütung beizutragen. Rechtliche Grundlage für die Mandate der NATO sind UN- Resolutionen. Die Allianz ist dabei für die Durchführung der militärischen Aspekte verantwortlich, während die Vereinten Nationen sich auf die nichtmilitärischen Aspekte konzentrieren. Aufgabe der NATO im Kosovo auf Grundlage der UN- Resolution 1244 war zu Beginn des KFOR Mandats unter anderem der Aufbau und die Aufrechterhaltung der Öffentlichen Sicherheit sowie Ordnung im Einsatzstaat, sofern dies durch die UN- Kräfte bzw. die lokale Polizei nicht gewährleistet werden konnte und die Absicherung der Tätigkeiten nichtmilitärischer Einsatzkräfte. Außerdem ist sie für die Entmilitarisierung sowie Kampfmittel- und Waffenbeseitigung auf Grund des Militärisch-Technischen Übereinkommens und des Demilitarisierungsabkommen zwischen NATO und UÇK von 21. Juni 1999 in der Republik zuständig. Weiterhin wird die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) durch Bereitstellung von Ressourcen und Fachpersonal unterstützt, die unter der Leitung der Vereinten Nationen arbeiten, beispielsweise im Bereich des Aufbaus der Infrastruktur, der Gewährleistung des Grenzschatzes, Durchführung von Schulungen über die Gefahr von Minen, Verteilung von Nahrungsmitteln etc.. Der 2001 begonnene ISAF Einsatz auf Ersuchen der neuen afghanischen Regierung wurde durch die UN Resolution 1368 autorisiert und 2003 unter die Schirmherrschaft der NATO gestellt. Hier besteht eine enge Zusammenarbeit mit der United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), um den Wiederaufbau des Staates sowie dessen positive, nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Dieses Mandat ist jedoch kein klassischer Blauhelm Einsatz, sondern eine friedens erzwingende Mission und soll nur am Rande erwähnt werden.

b) Europäische Union

Die Europäische Union (EU) ist ein Staatenverbund aus derzeit 27 Mitgliedern und wurde am 7. Februar 1992 durch den Vertrag von Maastricht gegründet. Auch sind alle 27 Mitgliedstaaten der EU gleichzeitig Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Beide Organisationen verfolgen zum Teil gleiche Ziele: Frieden, Menschenrechte, Demokratie sowie geordnete wirtschaftliche und politische Strukturen in den Ländern sind Hauptantriebskraft für ihre internationalen Aktivitäten.¹⁵⁸ Die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen hat bereits eine jahrelange Tradition. Schon seit 1974 entsendet die EU (damals noch EWG) einen ständigen Beobachter zu den Vereinten Nationen. Am 24. September 1993 wurde eine gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit von den Vereinten Nationen und EU zur zivilen und militärischen Krisenbewältigung abgegeben.

Laut einer gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit neueren Datums, soll sich die Kooperation beider Organisationen seitdem maßgeblich verstärkt haben.¹⁵⁹ Heute arbeitet die EU mit nahezu allen UN- Organen in deren gesamtem Aktivitätsspektrum dieser zusammen. Von der Friedensförderung angefangen, erstrecken sich die gemeinsamen Bemühungen über die Bereiche der humanitären Hilfe, Entwicklungspolitik, Umwelt, Gewährleistung der Menschenrechte und Kultur¹⁶⁰ bis hin zum Kampf gegen den Terrorismus. Außerdem ist die EU der größte Beitragszahler der Vereinten Nationen. Die EU

¹⁵⁸ *Steiner*, Die EU und internationale Organisationen, Online Reader, S. 1, abrufbar unter: http://modernpolitics.at/fileadmin/Inhaltsdateien/POLAK/essays/reader_eu_03_Die%20EU%20in%20der%20Welt.pdf (Abrufdatum: 16.11.2009).

¹⁵⁹ Vereinte Nationen/EU (Hrsg.), Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen VN und EU bei der Krisenbewältigung, S. 1, abrufbar unter: <http://www.bundeswehr.de/fileserving/PortalFiles/C1256F200023713E/W275WFU9332INFODE/EU-VN-Erklaerung-Krisenmanagem-D.pdf> (Abrufdatum: 16.11.2009).

¹⁶⁰ http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_6273_en.htm (Abrufdatum: 16.11.2009).

zahlt ca. 38% des regulären Haushalts der Vereinten Nationen, mehr als zwei Fünftel der Ausgaben für Friedensmissionen der Vereinten Nationen und etwa die Hälfte der Beiträge aller UN- Mitgliedstaaten zu UN- Fonds und Programmen.¹⁶¹ Im Bereich der Friedenssicherung, einem der Kernelemente der Vereinten Nationen, zeigt sich eine besonders starke Zusammenarbeit mit der EU. Die Mitgliedstaaten stellen eine umfassende Anzahl von Soldaten, Polizisten und Beobachtern für UN- Missionen zur Verfügung. Im September 2009 waren 9.748 Personen¹⁶² der Mitgliedstaaten in Friedensmissionen der Vereinten Nationen tätig, was über 10 Prozent des gesamten UN- Personals aus o.g. Gruppen ausmacht. Auch für Mandate, die zwar unter der Befehlsgewalt des UN- Sicherheitsrates stehen, aber nicht direkt von den Vereinten Nationen ausgeführt werden, ist die EU Truppensteller. Beispiele hierfür sind die NATO Missionen SFOR in Bosnien und Herzegowina sowie KFOR im Kosovo, in denen der Anteil des Personals, welches von EU Staaten entsandt wurde, bei ca. 60% liegt. Mit der regelmäßigen und pünktlichen Bereitstellung von fast 40% des Budgets für UN- Friedensmissionen ist die EU auch maßgeblich dafür verantwortlich, dass diese Einsätze reibungslos und ohne finanzielle Schwierigkeiten durchgeführt werden können. Die EU hat die Vereinten Nationen schon vielfach bei ihren Missionen sowohl zivile als auch militärische Unterstützung zukommen lassen. Im zivilen Bereich ist hier die Europäische Polizeimission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina 2003 zu nennen. EUPM hat die International Police Task Force (IPTF) der Vereinten Nationen im Rahmen des UNMIBH ersetzt, um es den Vereinten Nationen möglich zu machen, ihre Ressourcen anderweitig einsetzen können. Ziel dieser Mission ist der Aufbau einer nachhaltigen und unabhängigen bosnisch- herzegowinischen

¹⁶¹ http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_6273_en.htm (Abrufdatum: 16.11.2009).

¹⁶² UN (Hrsg.), Contributors to the United Nations peacekeeping operations as of 30 Sep 2009,2009, abrufbar unter: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/sept09_1.pdf (Abrufdatum 16.11.2009).

Polizeistruktur basierend auf Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Menschenwürde. Militärische Unterstützung hat sie den Vereinten Nationen z.B. bei der Übernahme und Durchführung der Mission ARTEMIS in der Demokratischen Republik Kongo auf Grundlage der UN-Resolution 1484, ebenfalls im Jahr 2003, zukommen lassen. Im Kosovo leitet die EU die 4. Säule des UNMIK-Mandates, welche den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung der Republik beinhaltet.

Für einen nachhaltigen und stabilen Wiederaufbau einer Krisenregion spielt die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration eine wesentliche Rolle. Auch hier engagiert sich die EU, um die Bemühungen der Vereinten Nationen in diesem Bereich zu unterstützen. Im Rahmen des UNOMOZ- Mandats hat sie beispielsweise das Abrüstungsprogramm finanziert. Der EU Mine Action Service ist derzeit unter anderem in Angola, Bosnien Herzegowina, Kambodscha, dem nördlichen Irak und Laos aktiv.¹⁶³ Doch auch im Bereich der Wahlhilfe zeigt sich die Kooperation der Union mit den Vereinten Nationen. 2007 hat die Europäische Kommission zusammen mit den Vereinten Nationen über 17 Länder in Afrika, Asien und den Pazifik-Regionen hinsichtlich des Aufbaus eines nachhaltigen und starken Systems unterstützt, um transparente und glaubwürdige Wahlen möglich zu machen.¹⁶⁴ Ebenso arbeiten sie zusammen, um in Entwicklungsländern die Rechte der Armen zu stärken, einen funktionsfähigen Verwaltungsapparat aufzubauen und die Bekämpfung von Drogen- und Menschenhandel voranzutreiben. Einige Länder in Zentralasien wie Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan wurden bei der Stärkung ihrer Grenzen unterstützt und der damit ver-

¹⁶³ http://ec.europa.eu/external_relations/anti_landmines/index_en.htm (Abrufdatum: 17.11.2009).

¹⁶⁴ Vereinte Nationen (Hrsg.), *Improving Lives, Results from the partnership of the United Nations and the European Commission in 2007*, S. 32, abrufbar unter: <http://www.eu-un.europa.eu/documents/en/UN-EC-partnership-report.pdf> (Abrufdatum: 17.11.2009).

bundenen Eindämmung von grenzüberschreitender Kriminalität.¹⁶⁵ Von der Einrichtung der schnellen EU-Eingreiftruppen im militärischen und zivilen Bereich könnten im Notfall auch die Vereinten Nationen profitieren. In Adhoc - Situationen, die ein rasches Handeln zur Konfliktbeendigung erfordern, könnte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen diese Eingreiftruppen anfordern sowie ihnen die Führung über derartige Krisenbewältigungsoperationen überlassen.¹⁶⁶

In diesem Rahmen soll nun noch kurz auf die Westeuropäische Union (WEU) und deren Entwicklung des Verhältnisses zur EU sowie auf die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen eingegangen werden. Die WEU wurde am 23. Oktober 1954 auf Grundlage des Brüsseler Pakts 1948 von Frankreich, Großbritannien, Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Italien als kollektiver Beistandspakt gegründet, um den Beitritt der Bundesrepublik zur NATO zu ermöglichen und damit die Besatzungszeit zu beenden. Die WEU verlor jedoch alsbald ihre Bedeutung schon wieder, da die NATO deren Aufgabe übernahm und ab 1973 alle WEU- Mitglieder die Möglichkeit hatten, ihre Interessen über die größere und einflussreichere EG zu vertreten. Erst Anfang der neunziger Jahre wurde die WEU reaktiviert und ihre Aufgaben vom Ministerrat in Petersberg 1992 neu definiert. Diese umfassten nun humanitäre Aufgaben, Kampfeinsätze in Krisenregionen sowie friedensschaffende als auch - erzwingende Einsätze. Mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 wurde die WEU als künftige Sicherheitskomponente der EU dargestellt und rückte so eng an diese heran. 1998 erfolgte dann mit Einführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) die komplette Integration der WEU in die EU. Internationale Polizeimis-

¹⁶⁵ Vereinte Nationen (Hrsg.), (Fn. 164), S. 35.

¹⁶⁶ Vereinte Nationen/EU (Hrsg.), Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen VN und EU bei der Krisenbewältigung, S. 1, abrufbar unter: <http://www.bundeswehr.de/fileserving/PortalFiles/C1256F200023713E/W275WFU9332INFODE/EU-VN-Erklaerung-Krisenmanagem-D.pdf> (Abrufdatum: 17.11.2009)

sionen hat die WEU jedoch schon vorher initiiert. Dabei zeigt sich auch eine Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. Die WEU-Mission 1993 im Donaugebiet zum Beispiel hatte die Aufgabe der Unterstützung von Bulgarien, Rumänien und Ungarn bei der Überwachung des UN- Embargos gegen Restjugoslawien.¹⁶⁷ Zurzeit befindet sich die WEU im Stadium der Abwicklung, das voraussichtlich im Juni 2011 abgeschlossen sein wird.

c) OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist die weltgrößte regionale Sicherheitsorganisation mit 56 Teilnehmerstaaten aus Nordamerika, Europa und Asien. Sie ging 1975 aus der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der dort entworfenen Schlussakte von Helsinki hervor. Als „regionale Abmachung“ im Sinne des Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist die OSZE seit dem Helsinki- Gipfel 1992 grundsätzlich dazu berechtigt, friedenserhaltende Maßnahmen durchzuführen. Derzeit unterhält die OSZE 19 Missionen und Büros in Südosteuropa, Osteuropa, dem Kaukasus und Zentralasien.¹⁶⁸ In den Einsatzstaaten engagiert sich die Organisation in Bereichen wie zum Beispiel der Verbesserung von politisch- militärischer Sicherheit, Gewährleistung von Menschen- und Minderheitenrechten, Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen sowie Wahlbeobachtung. Dabei werden die Missionen von den Vereinten Nationen und der OSZE im gleichen Einsatzstaat so aufeinander abgestimmt, dass es zu keinen wesentlichen Überschneidungen kommt. Einen besonderen Schwerpunkt der Organisation bildet Südosteuropa. Im Kosovo läuft

¹⁶⁷ http://www.bundespolizei.de/cln_109/nn_268496/DE/Home/___Startseite/IPM/WEU/DANUBE/___Danube___anmod.html (Abrufdatum: 17.11.2009).

¹⁶⁸ Abrufbar unter: http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/de/06/OSZE-Missionen___Hauptbereich.html (Abrufdatum: 17.11.2009).

die derzeit größte OSZE-Mission mit rund 170 internationalen Mitarbeitern. Grundlage dafür ist die UN Resolution 1244 vom 10. Juni 1999, welche den UN- Generalsekretär dazu ermächtigte, „*mit Unterstützung relevanter internationaler Organisationen eine "zivile Präsenz" einzurichten, die eine Interimsverwaltung des Kosovo gewährleisten und vorläufige demokratische Selbstverwaltungseinrichtungen aufbauen und beaufsichtigen soll.*“¹⁶⁹ Dabei wurde der OSZE die Verantwortlichkeit für den Aufbau der Institutionen im Kosovo übertragen, während die Vereinten Nationen die Durchführung der zivilen Übergangsverwaltung auferlegt bekam. Dort ist sie nun unter anderem zuständig für die Ausbildung neuer Polizisten sowie des Justiz- und Verwaltungspersonals. Auch der Aufbau einer Polizeischule in Zusammenarbeit mit dem Europarat obliegt der OSZE. Weiterhin überwacht sie den Aufbau der Verwaltungsstrukturen und organisiert bzw. überwacht die demokratischen Wahlen.

2. Nationale Behörden

a) Bundeswehr

Die deutsche Bundeswehr verfügt mit ihren rund 253.000 Soldaten über einen umfassenden Pool an Experten aus dem militärischen Bereich, die bei internationalen Friedensmissionen eingesetzt werden können. Regelmäßig stellt sie Truppen und Fachkräfte auf Basis des § 62 SG im Rahmen von besonderen Auslandsverwendungen für UN-Einsätze bereit. Derzeit sind deutsche Soldaten in folgenden UN-geführten bzw. von den Vereinten Nationen in Auftrag gegebenen Missionen tätig:

¹⁶⁹ Eiff, Die OSZE-Mission im Kosovo, in: OSZE (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Band 5, 1999, S. 325 (329).

- ATALANTA - Die EU geführte Operation vor der Küste Somalias zur Bekämpfung der Seepiraterie auf Grundlage der UN Resolution 1816
- UNIFIL - Einsatz vor der Küste des Libanon auf Grundlage der UN- Resolutionen 425 und 426
- KFOR - Nato geführter Einsatz im Kosovo auf Grundlage der UN Resolution 1244

Die Bundeswehr führt jedoch nicht nur klassische militärische Einsätze durch, sondern ist auch im Rahmen von Beobachtermissionen der Vereinten Nationen (UN Military Observer, UNMO) sowie an Beratungs- und Unterstützungsmissionen der Vereinten Nationen beteiligt. Beobachtermissionen finden meist in Krisengebieten statt, in denen aktuell Auseinandersetzungen laufen bzw. gerade beendet wurden. Die eingesetzten Kräfte sind unbewaffnet, da die Konfliktparteien keine bewaffneten Friedenstruppen dulden. Aufgabe ist die Überwachung der Waffenstillstände und Einhaltung internationaler Abkommen.¹⁷⁰ Aktuelles Beispiel für eine Vereinte Nationen- Beobachtermission ist der Einsatz der Bundeswehr im Sudan im Rahmen von UNMIS. Bei der Wahrnehmung von Beratungs- und Unterstützungsmissionen sind die Kräfte nicht operativ tätig, sondern leisten strategische Hilfe in Bereichen wie dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen. Hierzu entsendet die Bundeswehr dann Fachkräfte aus den militärischen Bereichen, um eine optimale Grundlage für den Wiederaufbau des Einsatzstaates im Hinblick auf militärische Bereiche sicherzustellen.

¹⁷⁰

http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLN_SJdw32AMIB2EGu-pFw0aCUVH1fj_zcVH1v_QD9gtyIckdHRUUAUYe2Zw!!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfMUxfRVNU?yw_contentURL=%2FC1256F1D0022A5C2%2FW26DLFCY395INFODE%2Fcontent.jsp (Abrufdatum: 17.11.2009).

len. Derartige Missionen laufen zurzeit in Afghanistan (UNAMA) und im Sudan (UNAMID).¹⁷¹

b) Polizeien von Bund und Ländern

Wie die Bundeswehr Truppen für militärische Operationen der Vereinten Nationen zur Verfügung stellt, so verhält es sich bei den Polizeien von Bund und Ländern mit den Einsatzkräften für die polizeilichen Bereiche der UN- Mandate. Seit Beginn von UN- geführten Missionen waren fast 4.300 Polizistinnen und Polizisten für die Vereinten Nationen im Einsatz.¹⁷² Derzeit sind 234 deutsche PVB in internationalen Polizeimissionen tätig, 14 davon in reinen UN- Missionen, der Rest in EU geführten Auslandseinsätzen.¹⁷³ Die Grundlage für die internationale Friedenserhaltung ist in der Präambel sowie Art. 1 der UN Charta zu finden. Die generelle Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Auslandsmissionen fällt in die politische Zuständigkeit des Bundes, da gemäß Art. 32 GG die Pflege zu auswärtigen Staaten Bundesangelegenheit ist. Aus Art. 24 Abs. 2 GG geht die Berechtigung des Bundes hervor, in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzutreten und Einschränkungen der eigenen Hoheitsrechte dafür in Kauf zu nehmen. Art 24 Abs. 2 GG ist auch die verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz von Polizeikräften im Rahmen

¹⁷¹ http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLN_SJdw0OAclB2EGu-pFw0aCUVH1fj_zcVH1v_QD9gtyIckdHRUUArkJyXg!!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82XzFMX0Y4Rw!! (Abrufdatum: 17.11.2009).

¹⁷² http://www.bundespolizei.de/cln_109/nn_268544/DE/Home/___Startseite/IPM/Infoblaetter/___Infoblatt___HistorieAuslandseinsaetze,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/_Infoblatt_HistorieAuslandseinsaetze.pdf (Abrufdatum: 17.11.2009).

¹⁷³ http://www.bundespolizei.de/cln_109/nn_268544/DE/Home/___Startseite/IPM/Infoblaetter/uebersicht___beteiligung___friedensmissionen___ppt,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/uebersicht_beteiligung_friedensmissionen_ppt.pdf (Abrufdatum: 17.11.2009).

von Friedensmissionen, da dies als Aufgabe gesehen wird, die sich typischerweise aus der Zugehörigkeit zu einem solchen System ergibt.¹⁷⁴ Da die Polizeigesetze der Länder keine rechtliche Grundlage für Auslandseinsätze enthalten, werden Angehörige dieser Behörden für die Dauer ihres Auslandseinsatzes zur Bundespolizei abgeordnet und auf Grundlage des § 8 BPOLG eingesetzt.

„§ 8 BPOLG (Verwendung im Ausland)

(1) Die Bundespolizei kann zur Mitwirkung an polizeilichen oder anderen nichtmilitärischen Aufgaben im Rahmen von internationalen Maßnahmen auf Ersuchen und unter Verantwortung

- 1. der Vereinten Nationen*
 - 2. einer regionalen Abmachung oder Einrichtung gemäß Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen, der die Bundesrepublik Deutschland angehört,*
 - 3. der Europäischen Union oder*
 - 4. der Westeuropäischen Union*
- im Ausland verwendet werden.(...)“*

Sie darf jedoch nur mit Zustimmung des Einsatzstaates tätig werden und aus verfassungsrechtlichen Gründen keine militärischen Aufgaben übernehmen, wie es beispielsweise bei der französischen Gendarmerie möglich wäre. Die Bundesregierung entscheidet zudem über die Teilnahme an Auslandseinsätzen.

¹⁷⁴ BVerfG Urt. v. 12.07.1994 NJW 1994, 2207, Begründung I.1. zu Art. 24 II GG, zitiert in: Bund-/Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeieinsätze (Hrsg.), Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union, Informationsblatt, 2007, S. 4 f.

c) Militärischer Abschirmdienst

Wird die Bundeswehr im Rahmen einer Mission von den Vereinten Nationen oder anderen Mandatsgebern im Ausland tätig, so kann auch der Militärische Abschirmdienst (MAD) in diesem Land eingesetzt werden. Bei besonderen Auslandsverwendungen der Bundeswehr im Sinne des § 62 Abs. 1 SG oder humanitären Maßnahmen ist es gemäß §14 Abs. 1 MADG möglich, dass dieser

„auf Anordnung des Bundesministers der Verteidigung Informationen, insbesondere sach- und personenbezogene Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen, die zur Sicherung der Einsatzbereitschaft der Truppe oder zum Schutz der Angehörigen, der Dienststellen und Einrichtungen des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Verteidigung erforderlich sind“,

sammelt. Dies darf sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch im Einsatzstaat geschehen, jedoch bei Letzerem nur in Liegenschaften, in denen sich Dienststellen oder Einrichtungen des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVG) befinden. Der MAD darf zum o.g. Zweck auch öffentliche Stellen im Einsatzstaat um Auskünfte ersuchen (§14 Abs. 1 S. 2 MADG). Diese öffentlichen Stellen umfassen auch über- oder zwischenstaatliche Stellen, wie z.B. die der Vereinten Nationen oder NATO.¹⁷⁵ §14 Abs. 2 MADG legitimiert den MAD zudem, Informationen über Personengruppen, die den Truppen bzw. Dienststellen feindlich gesonnen sein könnten, auszuwerten. Die Informationssammlung darf in einem solchen Falle allerdings nur durch den BND erfolgen. Denkbar wäre also, dass der MAD im Rahmen eines Vereinte Nationen- Mandates dazu eingesetzt wird, Informationen über terroristische Organisationen bzw. aufständische Gruppierungen auszuwerten, die die Sicherheit der Truppen in ihren Lagern und während der Mandatsausübung außerhalb gefährden.

¹⁷⁵ Bundestagsdrucksache 15/1959, S. 7 (8).

3. Non-governmental Organisations

Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations, NGO's) wirken schon seit Gründung der Vereinten Nationen an deren Arbeit mit. Eine offizielle, einheitliche Definition dieser Organisationen wurde bisher nicht erarbeitet. Die Vereinten Nationen bezeichnen diese jedoch als

„eine nicht gewinnorientierte Organisation von Bürgern, die lokal, national oder international tätig sein kann. Auf ein bestimmtes Ziel hin ausgerichtet, versuchen NGOs, eine Vielzahl von Leistungen und humanitären Aufgaben wahrzunehmen, Bürgeranliegen bei Regierungen vorzubringen und die politische Landschaft zu beobachten.“¹⁷⁶

Heutzutage erstrecken sich die Aktivitäten der über 3.000 NGO's¹⁷⁷ auf fast alle Betätigungsfelder der Vereinten Nationen. Sie arbeiten mit dem UN- Sekretariat zusammen, wirken an Programmen und Fonds mit und stehen im Diskurs mit den Mitgliedstaaten.¹⁷⁸ Eine feste Verbundenheit der NGO's mit den Vereinten Nationen auf gesetzlicher Grundlage zeigt sich jedoch lediglich in Artikel 71 der UN-Charta. Dieser ermächtigt den Wirtschafts- und Sozialrat, Nichtregierungsorganisationen einen Konsultativstatus zu verleihen. Weiterhin sind die NGO's mit der Vereinte Nationen- Hauptabteilung für Presse und Information (DPI) assoziiert. Jährlich findet eine Konferenz von DPI und den NGO's statt, um dort über die Schwerpunkte der gemeinsamen Arbeit zu beraten. Die letzte Konferenz, welche vom 9. bis 11. September 2009 in Mexiko City mit mehr als 1.000 Vertretern von Nichtregierungsorganisationen abgehalten wurde, trug den Titel „Für

¹⁷⁶ <http://www.unric.org/de/aufbau-der-uno/85> (Abrufdatum: 23.11.2009).

¹⁷⁷ http://www.un.org/esa/coordination/ngo/pdf/INF_List.pdf (Abrufdatum: 24.11.2009).

¹⁷⁸ <http://www.un-ngls.org/orf/ngorelations.htm> (Abrufdatum: 23.11.2009).

Frieden und Entwicklung: Jetzt abrüsten!“.¹⁷⁹ Im Bereich der Friedenssicherung leisten die Organisationen unter anderem Unterstützung in Bezug auf Abrüstung, Minenbeseitigung, nationale Wahlen, Kriminalprävention oder dem Wiederaufbau der ehemaligen Krisenregion. Dass die NGO's immer stärker in Friedensmissionen eingebunden werden und die Vereinten Nationen bei deren Durchführung unterstützen, liegt in der oftmals besseren Kenntnis über die konkrete Konfliktsituation im Einsatzstaat begründet. Außerdem engagieren sich die Organisationen auf Grund ihrer humanitär angelegten Ziele auch in Ländern, welchen die Mitgliedstaaten auf Grund fehlender nationaler Interessen häufig keine Beachtung schenken.¹⁸⁰ Beispiele für Nichtregierungsorganisationen mit einer direkten Friedensmissionsbeteiligung sind unter anderem die Economic Community of West African States (ECOWAS), die von 1995-1997 in Liberia eine eigene Friedensmission führte, und die African Union (AU) im Rahmen der AMIS in Darfur.¹⁸¹

4. Private Sicherheitsfirmen als neuer Akteur

In vielen modernen und fortschrittlichen Staatssystemen - wie denen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union - wird die Gewährleistung der inneren Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen, da diese allein durch die Polizei nicht mehr aufrechterhalten werden kann.¹⁸² In einem solchen kooperativen Staat nimmt daher die Be-

¹⁷⁹ <http://www.un.org/dpi/ngosection/conference/> (Abrufdatum 24.11.2009).

¹⁸⁰ *Schwarzkopf*, Die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen im Wandel – ein gescheitertes Instrument des internationalen Konfliktmanagements?: Grundlagen, Entwicklung, Perspektiven, 2008, S. 53.

¹⁸¹ *Schwarzkopf*, (Fn. 180).

¹⁸² *Peilert*, Praxis und Bedarf an Zusammenarbeit zwischen Polizei und Akteuren der privaten Sicherheit, in: *Peilert/Stober* (Hrsg.), Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten als neue Herausforderung der Sicherheitsrechtsordnung, 2006, S. 15 (16); *Jungk*, in: *Stober/Olschok* (Hrsg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, 2004, II

deutung von Akteuren der privaten Sicherheit stetig zu, da deren Tätigkeit im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit entscheidend sein kann.¹⁸³ Die klassischen Aufgabenfelder von privaten Sicherheitsunternehmen sind unter anderem der Personen- und Objektschutz, Geld- und Wertdienste, Fluggastkontrollen, der Veranstaltungsschutz, Streifendienste und Kaufhausdetektivtätigkeiten.¹⁸⁴ Allerdings werden immer wieder Diskussionen um die Erweiterung des Aufgabenspektrums privater Sicherheitsdienstleister und der damit einhergehenden, teilweisen Privatisierung öffentlicher Aufgaben geführt.¹⁸⁵ Ein Beispiel in Deutschland, wo dies bereits geschehen ist, findet sich im Bereich der Luftsicherheit. Gemäß § 5 Abs. 5 LuftSiG ist es möglich, private Sicherheitsdienste mit der Personen- und Gepäckkontrolle bzw. Zugangskontrolle am Flughafen zu beleihen. Diese Form der Privatisierung ehemals öffentlicher Aufgaben wird nun schon seit geraumer Zeit praktiziert.

Seit Ende des Ost-West-Konfliktes ist ein starker Anstieg von privaten Sicherheits- sowie Militärdienstleistern zu verzeichnen. Ein Grund dafür ist die in vielen Staaten stattgefundene umfangreiche Reduzierung der Streitkräfte Anfang der neunziger Jahre. In Amerika wurden innerhalb von 5 Jahren eine halbe Million Soldaten entlassen, von über einer Million demobilisierten Streitkräfteangehörigen ist in der ehemaligen Sowjetunion die Rede.¹⁸⁶ Dies führte zur Arbeitslosigkeit vieler Menschen, die in ihrem Leben bisher nur für den Kampf ausgebildet worden waren und gleichermaßen auch zur Gründung von Pri-

Rdnr. 1; *Schily*, DSD 2/2005, S. 3 (5 f.); *Stober*, ZRP 2001, S. 260 (261); *Werthebach*, DSD 2/2003, S. 9 (12).

¹⁸³ *Peilert*, in: *Peilert/Stober* (Hrsg.), (Fn. 182), S. 15 (16).

¹⁸⁴ *Peilert*, in: *Peilert/Stober* (Hrsg.), (Fn. 182), S. 15 (17).

¹⁸⁵ Ausführlich: *Peilert*, in: *Peilert/Stober* (Hrsg.), (Fn. 182), S. 15 (18 f).

¹⁸⁶ *Feyock*, Die Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen in Theorie und Praxis, 2008, S. 4.

vaten Militär- und Sicherheitsunternehmen¹⁸⁷ (PMSU). Ein weiterer Grund ist die bereits angesprochene Privatisierungswelle von öffentlichen Aufgaben, welche bereits in den siebziger Jahren in den USA einsetzte und sich dann in zahlreiche andere Staaten ausbreitete.¹⁸⁸ So existieren heute unzählige PMSU, deren Führung sich im Regelfall aus ehemaligen hochrangigen Offizieren der Armee, Geheimdienstmitarbeitern und Beamten aus Sicherheitsbehörden zusammensetzt und bevorzugt frühere Elitesoldaten sowie Angehörige von Spezialeinheiten beschäftigt.¹⁸⁹ Diese Unternehmen bieten ihre Dienstleistungen weltweit an, unter anderem auch in Ländern, die gerade Zielstaat einer Mission der Vereinten Nationen sind. Dort bieten sie ihr umfangreiches Aufgabenspektrum an, wie zum Beispiel den Schutz von Konvois der irakischen Regierung durch die US-amerikanische Firma Blackwater.¹⁹⁰ Weiterhin können sie zum Kampf gegen Guerillas und Terroristen eingesetzt werden, zur Absicherung von Ölpipelines oder auch Gefangenenerhörungen durchführen, wie in Afghanistan geschehen.¹⁹¹ Selbst die Ausbildung von Armee und Polizei kann inzwischen durch PMSU gewährleistet werden. Die US-amerikanische Firma

¹⁸⁷ Die auftretenden Bezeichnungen Militärfirmen sowie Sicherheitsfirmen entsprechen der gleichen Bedeutung und sind nur auf sprachliche Unterschiede hinauszuführen, dementsprechend wird im Englischen meist die Bezeichnung Militärfirma (military company) gebraucht und im Deutschen eher der Begriff Sicherheitsfirma (security company).

¹⁸⁸ Ausführlich: *Feyock*, (Fn. 186), S. 5.

¹⁸⁹ *Peilert*, in: *Peilert/Stober* (Hrsg.), (Fn. 182), S. 15 (33); *Ritter*, *Polizei-heute* 2006, S. 30.

¹⁹⁰ http://www.ngz-online.de/politik/ausland/UN-attackieren-private-sicherheitsfirmen_aid_488967.html (Abrufdatum: 25.11.2009).

¹⁹¹ *Uessler*, *Krieg als Dienstleistung – Private Militärfirmen zerstören die Demokratie*, 2006, S. 9; *Joras/Schuster*, *Private security companies and local populations: an exploratory study of Afghanistan and Angola*, *Swisspeace* (Hrsg.), 2008, abrufbar unter: http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/PSC.pdf (Abrufdatum: 25.11.2009); *Hajric*, *Die Einwirkung privater Sicherheitsfirmen auf die Reform des Sicherheitssektors am Beispiel der Polizeireform in Afghanistan*, 2009, S. 20.

Dyncorp International wurde beispielsweise unter anderem bereits zur Ausbildung der afghanischen Polizei im Rahmen der Reform des Sicherheitssektors eingesetzt.¹⁹² Selbst mit NGO's arbeiten die Sicherheitsfirmen trotz anfänglich ethischer Bedenken seitens der Nichtregierungsorganisationen inzwischen zusammen, um diese bei ihrer Aufgabenwahrnehmung in Krisengebieten zu schützen, wie das Beispiel des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) zeigt. Das private Sicherheitsunternehmen Defense Ltd. stand im Dienste des IKRK, während diese in Kinshasa aktiv waren.¹⁹³ Doch auch die Vereinten Nationen selbst ließen ihre Aktivitäten schon von PMSU schützen, unter anderem während der UNTAET Mission in Ost Timor 1999.¹⁹⁴ Der britische Militärdienstleister ArmourGroup arbeitet schon einige Jahre für die Vereinten Nationen.

*„Die Firma war (unter anderem) für die Sicherheit von UNICEF-Operationen in Pakistan und Afghanistan verantwortlich und stellte zivile Fahrer für bewaffnete UNPROFOR-Truppen in Bosnien zur Verfügung.“*¹⁹⁵

So weitreichend der Einsatz privater Militärunternehmen in den Einsatzgebieten auch ist, so oft wird auch Kritik an ihnen geübt. Der Firma Blackwater, die mittels schwerer Bewaffnung für Schutz von Konvois im Irak zuständig ist, wird vorgeworfen, im Jahr 2007 17 Zivilisten erschossen zu haben. Weiterhin soll sie in den vergangenen zwei Jahren zuvor an 195 Vorfällen mit Schusswaffeneinsatz beteiligt gewesen sein und in über 80% der Fälle das Feuer zuerst eröffnet ha-

¹⁹² Hajric, (Fn. 191), S. 22 ff.

¹⁹³ Elsbergen, Wachen, kontrollieren, patrouillieren: Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, 2004, S. 293.

¹⁹⁴ Neubüser, Private Militärdienstleister- eine Bedrohung des staatlichen Gewaltmonopols?, 2008, S. 39.

¹⁹⁵ Elsbergen, (Fn. 193), S. 293.

ben.¹⁹⁶ Fälle dieser Art sind in der Vergangenheit bereits mehrfach aufgetreten. Befürchtet wird, dass die Mitarbeiter der US-amerikanischen Sicherheitsfirmen nach solchen Vorkommnissen keiner effizienten Strafverfolgung zugeführt wurden, da sie häufig, wie im Fall Blackwater, für das Außenministerium arbeiten und diese Firmen von der Übergangsverwaltung der Koalition im Irak (CPA) gegenüber der irakischen Gerichtsbarkeit Immunität verliehen bekommen.¹⁹⁷ Problematisch ist zudem, dass die privaten Sicherheitsunternehmen als ökonomisch wirtschaftendes Unternehmen meist eher die Gewinnmaximierung vor Augen haben als humanitäre Belange.¹⁹⁸ Zudem fällt die Unterscheidung von Zivilisten und Kombattanten mit zunehmender Privatisierung der in Krisengebieten anfallenden Aufgaben immer schwerer und es besteht die Gefahr der Aushöhlung der internationalen völkerrechtlichen Vorschriften.¹⁹⁹ Um die Arbeit der PMSU zu kontrollieren, wurde die UN- Arbeitsgruppe für Söldner eingerichtet. Diese ist damit beauftragt, zu untersuchen, inwieweit PMSU sich bei ihren Aktivitäten an die Wahrung der Menschenrechte halten. Außerdem wurde sie dazu aufgefordert, Rechtsvorschriften zur weiteren Verbesserung der Transparenz, Verantwortlichkeit, des Informationsaustausches, und der Koordinierung zwischen den privaten Dienstleistern und dem Militär zu erlassen.²⁰⁰ Weiterhin bemüht sie sich um eine Verfolgung der eventuell begangenen Straftaten durch die Angehörigen der Firma Blackwater im Irak.

¹⁹⁶ OCHA (Hrsg.), Iraq Humanitarian Update, 2007, S. 7 f., abrufbar unter: http://www.uniraq.org/documents/Iraq%20Humanitarian%20Update_December%202007.pdf (Abrufdatum: 26.11.2009).

¹⁹⁷ Finke, Private Sicherheitsunternehmen im bewaffneten Konflikt, 2009, S. 33.

¹⁹⁸ Neubüser, (Fn. 194), S. 41.

¹⁹⁹ Presseerklärung des UNHCR vom 03.08.2009, abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/C0D2DED6AC092F9BC12576080035A404?opendocument> (Abrufdatum: 26.11.2009).

²⁰⁰ Presseerklärung des UNHCR vom 03.08.2009, abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/C0D2DED6AC092F9BC12576080035A404?opendocument> (Abrufdatum: 26.11.2009).

Außerdem soll ein neues, internationales Übereinkommen geschaffen werden, welches den Einsatz privater Sicherheitsdienstleister umfassend regelt.²⁰¹

Trotz vieler Kritikpunkte am Einsatz privater Militär- und Sicherheitsunternehmen in Krisengebieten ist auch zunehmend die Privatisierung von Friedensmissionen der Vereinten Nationen im Gespräch, denn die PMSU erscheinen angesichts ihrer vielen Vorteile als gar nicht so ungeeignet. Einerseits verfügen sie über genügend finanzielle, moderne und materielle Ressourcen und eine bessere Ausbildung im Gegensatz zu den Armeen der truppenstellenden Drittweltländern.²⁰² Hinzu kommt, dass die privaten Militärunternehmen weitaus kostengünstiger sind. Die International Peace Operation Association (IPOA), ein Interessenverbund unterschiedlicher privater Militär- und Sicherheitsfirmen, gibt die Kosten mit nur 10 bis 33% von den Ausgaben an, die den Vereinten Nationen bei Beauftragung nationaler militärischer Truppen entstehen würden.²⁰³ Auch in Bezug auf den möglichen Personalansatz einer Friedensmission scheinen Sicherheitsfirmen wie Blackwater überzeugen zu können. So wurden von ihr bereits über 50.000 Spezialisten in firmeneigenen Trainingscamps in der USA ausgebildet.²⁰⁴ Wenn die Vereinten Nationen selbst PMSU für Friedenseinsätze engagieren würde, wäre der Auftraggeber auch gleichermaßen das Kontrollorgan. Somit dürfte eine umfassende Überprüfung der Einhaltung vorgegebener Leitlinien gewährleistet werden können. Zudem würde es auf Seiten der PMSU weitestgehend zu kei-

²⁰¹ Presseerklärung des UNHCR vom 03.08.2009, abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/C0D2DED6AC092F9BC12576080035A404?opendocument> (Abrufdatum: 26.11.2009).

²⁰² *Fritsch*, Outsourcing des Friedens - PMCs als Chance für künftige Friedensmissionen, 2007, S. 14; *Schwarzkopf*, (Fn. 206), S. 53 f.

²⁰³ *Schwarzkopf*, (Fn. 180), S. 55; <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,886733,00.html> (Abrufdatum 26.11.2009).

²⁰⁴ <http://www.friedenskooperative.de/ff/ff04/4-32.htm> (Abrufdatum 26.11.2009).

nen nationalen Einwirkungen mehr kommen, wie es bei bisherigen Auftraggebern auf Grund unterschiedlicher Interessenlagen der Fall ist.²⁰⁵ Auf völkerrechtlicher Seite verhält sich die Sachlage jedoch komplizierter. Die Vereinten Nationen müsste den PMSU Kombattantenstatus zuerkennen, damit diese im Rahmen eines “robusten” Friedensmandates agieren können, was die vollständige Integration dieser in die Strukturen der Vereinten Nationen voraussetzt.²⁰⁶ Dies würde jedoch zugleich die Bindung an die Grundsätze der UN-Charta und die Achtung der Menschenrechte bedeuten.²⁰⁷

Es bleibt vorerst abzuwarten, ob sich künftig ein “Outsourcing” von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen vollziehen wird. Selbst der ehemalige Generalsekretär *Kofi Annan* hielt diese Idee zumindest grundsätzlich für überlegenswert, seine Schlussfolgerung war jedoch: „*the world may not be ready to privatize peace.*“²⁰⁸

XIII. Schnittstellen zwischen Militär und Polizei bei der Verbrechensbekämpfung in unterschiedlichen Einsatzphasen

Dieses Kapitel der Arbeit beschäftigt sich mit möglichen Schnittstellen zwischen Militär und Polizei in Einsatzszenarien im Rahmen verschiedener Einsatzphasen.²⁰⁹ Um Schnittstellen in unterschiedlichen Einsatzphasen benennen zu können, ist es notwendig, verschiedene Einsatzphasen zu erkennen. Die Vereinten Nationen haben als

²⁰⁵ *Fritsch*, (Fn. 202), S. 14.

²⁰⁶ *Schwarzkopf*, (Fn. 180), S. 55.

²⁰⁷ *Schwarzkopf*, (Fn. 180), S. 55.

²⁰⁸ *Mandel*, *Armies without States: the privatization of security*, 2002, S. 17.

²⁰⁹ Diese Phasen wurden bereits im Kapitel II „Begriffserklärungen“ benannt und definiert.

erste Organisation versucht, verschieden intensive Phasen eines Konfliktmanagements zu entwickeln und umzusetzen. So gibt es neben der präventiven Diplomatie weitere Phasen des Peacemaking, Peacekeeping und Peace Building.²¹⁰

Der gemeinsame Einsatz von Polizei und Militär in diesen Phasen wäre im Hinblick auf eine wirkungsvolle Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wünschenswert. Auf Grund der unterschiedlichen Ausrüstung und Ausbildung von Polizei und Militär ist dies aber nur eingeschränkt möglich. Da gerade in der Phase des Peacemaking militärische Aktionen im Rahmen des Peace Enforcement durchgeführt werden müssen und dabei Auseinandersetzungen auch mit Waffengewalt nicht ausbleiben, wird deutlich, dass die Polizei so wie sie in Deutschland ausgerüstet und ausgebildet ist, demnach fehl am Platze ist.

„Regelmäßig stellen hier die uni- oder multilateralen Streitkräfte nach einem bewaffneten Konflikt zunächst die einzige funktionierende Ordnungsmacht, weshalb den Soldaten hier polizeiliche Arbeit und Befugnisse zukommen, die das gesamte Spektrum der polizeilichen Arbeit auf den Feldern sowohl der Gefahrenabwehr als auch der Strafverfolgung umfassen.“²¹¹

Ein Einsatz von italienischen Carabinieri, der französischen Gendarmerie oder der European Gendarmerie Force wäre hier eher denkbar.²¹² Dennoch darf nicht vergessen werden, dass auch solche Einheiten keine Armeeeinheiten sind. Vergleicht man die Aufträge der verschiedenen Einsatzmandate, so erkennt man, dass das Militär vornehmlich die Grundlage für die Arbeit der Polizei in einem Konflikt-herd schafft. Die Befriedung und die Friedenshaltung sind die Haupt-

²¹⁰ Vgl. Kap. II.

²¹¹ Heinke, Polizei und Bundeswehr - Berührungspunkte, in: DPolBl 3/2005, S. 21.

²¹² Vgl. Kap. XIII, Nr. 3.

aufgaben. Im Gegensatz dazu steht die Schaffung einer öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf gesetzlichen Grundlagen auf der Aufgabenliste der Polizei. Dadurch schafft die Polizei die Grundlage für die weiterführende Aufgabe des Militärs, die Friedenserhaltung.

Hieran ist zu erkennen, dass ein Zusammenspiel zwischen Militär und Polizei von Einsatzphase zu Einsatzphase wechselt. Hauptpunkt ist aber die Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen.

*„In Deutschland gibt es zwischen Militär und Polizei kaum Berührungspunkte, doch im Kosovo hat sich gezeigt, dass polizeiliche und militärische Einsätze besser koordiniert werden müssen. Teilweise waren der Polizei die taktischen, strategischen Ziele und Konzepte nicht klar. Ferner gab es selten Abstimmungen.“*²¹³

Wie diese Koordination noch besser geschehen kann, bzw. wie man diese weiter optimieren kann, wird im Kapitel XII Optimierungsansätze beschrieben.

In den Einsätzen gibt es relativ wenig Schnittstellen zwischen Polizei und Militär im Bereich ihrer originären Aufgaben. Abseits davon sind die Schnittstellen aber gegeben. So unterstützen z.B. Bundeswehrsoldaten die Bundespolizei bei der Ausbildung afghanischer Polizisten.²¹⁴

Diese Schnittstellen sind aber nur Sonderfälle. Im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität arbeiten Militär und Polizei noch zu wenig bis gar nicht zusammen.²¹⁵

²¹³ Interview Major Andreas Bopp (Fn. 232).

²¹⁴ www.bundeswehr.de (Abrufdatum 02.12.2009).

²¹⁵ Vgl. Kap. XI.

IX. Aktuelle Problemstellungen für die UN

1. Zusammenwirken von Militär und Polizei

Die Probleme beim Zusammenwirken von Polizei und Militär im Einsatzgebiet sind u.a. bedingt durch den Mangel an Wissen über die eigentlichen Aufgaben und Ressourcen des jeweils Anderen. So sind in früheren Missionen die eingesetzten Polizeikräfte nicht für originäre Polizeiarbeit eingesetzt worden und waren deshalb unbewaffnet. Das Aufgabenfeld konnte mit dem Akronym SMART umschrieben werden: support, monitor, advise, report, train.²¹⁶ Die Weiterentwicklung der Einsätze und Ausweitung der Mandate auf exekutive Aufgaben weist Lücken in der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf. Hier sieht man sich auf Seiten des Militärs nicht verantwortlich für die Erledigung von Polizeiaufgaben. Die Polizei hingegen ist noch nicht vor Ort oder für die exekutiven Aufgaben nicht ausgerüstet. Eine zeitweilige Lösung nach amerikanischem Vorbild auf Haiti, wo das Militär Polizeiarbeit untrainiert und unausgerüstet übernommen hat, stößt sowohl bei der Polizei als auch beim Militär auf wenig Gegenliebe.²¹⁷ Eine Möglichkeit zur Lösung wird im Rahmen des Einsatzes der MSU gesehen²¹⁸. Damit könnte die Lücke im Bereich der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geschlossen werden.

Weiterhin ist ein Mangel an Initiative der Entscheidungsträger oftmals der Hemmschuh einer gedeihlichen Zusammenarbeit. Ein Beispiel hierfür lieferten die Unruhen im Frühjahr 2004 im Kosovo. Hierbei kam es zu Ausschreitungen von Albanern gegen serbische Minder-

²¹⁶ Kühne, UN-Friedenseinsätze verbessern - Die Empfehlung der Brahimi-Kommission, in: v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO - Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, 2003, S. 715 (719).

²¹⁷ Kühne, (Fn. 216), S. 720.

²¹⁸ Kap. VIII, Nr. 6.

heiten. Auch im deutschen Verantwortungsbereich kam es zu schweren Unruhen. Deutsche Polizisten, die im Rahmen der UNMIK-Polizei ihren Dienst taten, fühlten sich auf Grund der lange ausbleibenden Unterstützung von Seiten des deutschen Militärs alleingelassen. Doch nicht nur die fehlende Kommunikation zwischen den verschiedenen Kräften stellt ein Problem dar, sondern auch die zu verschiedene Ausbildung und Ausrüstung. Hierbei ist nicht gemeint, dass Polizei und Militär gleich ausgerüstet werden sollten, sondern, dass man schon im Rahmen der Ausbildung das Zusammenspiel der verschiedenen Organisationen aufeinander abstimmen sollte. Ein weiterer Kritikpunkt der Öffentlichkeit an KFOR und UNMIK ist die unzureichende Bekämpfung der Organisierten Kriminalität im Kosovo. Der Vorwurf lautet, dass nicht entschieden genug gegen die OK vorgegangen wird.²¹⁹ Es fehlt hier an Abstimmungen zwischen den verschiedenen Kräften im Einsatzgebiet und einer genaueren Definition der Aufgaben im Bezug auf die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und ihrer Charakteristika. Dieses wird auch im Vorgehen der UNMIK und der KFOR deutlich. So machen Kontroll- und Durchsuchungsoperationen der KFOR oft lange Ermittlungen der UNMIK-Polizei und KPS zunichte. Die KFOR verfolgt hier eher eine Strategie des verdachtsorientierten Vorgehens und steht damit effektiver Polizeiarbeit im Weg.²²⁰ KFOR und die Polizei haben außerdem annähernd die gleichen Verantwortungsbereiche, das Militär darf jedoch bei polizeilich notwendigen Sofortmaßnahmen erst nach einer offiziellen Anforderung der UNMIK tätig werden.²²¹

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Verantwortlichen der verschiedenen Behörden im Kosovo (UNMIK, KFOR) aus unterschiedlichen Gründen nicht entschieden genug gegen die Kriminalität vorgehen. So wurde der Chef der Zollabteilung, Bedri Shabani von

²¹⁹ *Kramer/ Dzihic*, Die Kosovo Bilanz, 2007, S. 158.

²²⁰ *Kramer/ Dzihic*, (Fn. 219) S. 161.

²²¹ *Hennings*, Cooperation Police/KFOR by the example of Kosovo, 2006, S. 10.

seinem Posten abgelöst, weil er zu große Aktivitäten gegen den Schmuggel angestrengt hatte. Auch sind Mitglieder der KFOR bemüht, nicht allzu aggressiv gegen die OK vorzugehen, um die Lage nicht unnötig eskalieren zu lassen.²²² Um dennoch der Lage Herr zu werden, schuf man Sondereinheiten, um die verschiedensten Formen der Organisierten Kriminalität wirksam bekämpfen zu können. Dazu gehören z.B.:

- CCIU: Kriegsverbrechen, OK (Einrichtung der Quint²²³)
- CIU: Terrorismusbekämpfung²²⁴ (Einrichtung der UNMIK)
- TPU: Menschenhandel und Prostitution²²⁵ (Einrichtung der UNMIK)
- MSU: (Einrichtung der KFOR).

Diese Einheiten operieren in Regionalbüros und unter Zusammenarbeit mit Interpol. Dennoch sind sie von verschiedenen Mandatsträgern ins Leben gerufen und verfolgen somit unter Umständen die gleichen Ziele, jedoch auf unterschiedlichen Wegen und mit unterschiedlichen Strategien. Dies hat zur Folge, dass einzelne Erfolge von Anderen zu-nichte gemacht werden, was wiederum neues Öl ins Feuer für die Kritik an den Institutionen gießt. Auch im Bereich des Informationsaustausches gibt es häufig Probleme. So werden nach Eintreffen der Polizei und deren Aufgabenübernahme häufig Informationen über Verbrechen wie Völkermorde, Genozide etc., die den Militärgeheimdiensten vorliegen, nicht an die zuständigen Polizeieinheiten weitergegeben,

²²² *Kramer/ Dzihic*, (Fn. 219) S. 159.

²²³ Quint ist ein Zusammenschluss von USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien zur Bekämpfung der OK im Kosovo.

²²⁴ Siehe zur Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen: *Beier*, Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen – Implementierung der Resolution 1373 in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Bundespolizei, (in diesem Band).

²²⁵ Siehe zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Vereinten Nationen insgesamt: *Kirsch*, Die Bekämpfung von Menschenhandel und Waffenhandel durch die Vereinten Nationen, (in diesem Band).

was Ermittlungen immens erschwert.²²⁶ Teilweise nimmt das Militär sogar ganze Archive wieder mit zurück in den Entsendestaat, welche die eigentliche Arbeitsgrundlage für die Polizei darstellen.²²⁷ Es bestehen aber noch weitere Abhängigkeiten der Polizei vom Militär. Da die Polizei bei Übernahme eines exekutiven Mandats weder über Fachbereiche wie Logistik, noch über geeignete Transportmittel, Waffen oder Ausrüstung verfügt, muss das Militär diese Dinge meist bereitstellen, um ein Arbeiten überhaupt möglich zu machen. Selbst Gefangene wurden schon bei den Streitkräften zur Unterbringung in deren Lagern überstellt, da den polizeilichen Einsatzkräften keine Gefängnisse zur Verfügung standen.

2. Unterschiedliche Beteiligung der Mitgliedstaaten

Ein weiteres Problemfeld, welches die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen im Hinblick auf die Durchführung wirklich effektiver Friedenseinsätze einschränkt, ist die Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten sowie deren unterschiedliche Beteiligung am Peacekeeping. Der Sicherheitsrat, welcher über die Durchführung von Friedensmissionen entscheidet, richtet sich meist nach den Interessen der fünf ständigen Mitglieder Russland, China, Frankreich, Großbritannien und den USA. Somit werden UN- Friedensmissionen nicht immer und unbedingt für Staaten beschlossen, für die schnelle Hilfe am nötigsten wäre, sondern für Länder angesetzt, bei denen sich die nationalen Interessen der ständigen Mitglieder decken.²²⁸ Statistiken über die Entsendung von militärischen Truppen, Militärbeobachtern sowie Polizeikontingente geben Aufschluss darüber, dass die truppenstellenden Staaten mit den höchsten Kontingenten überwiegend selbst Ent-

²²⁶ Gespräch mit *Markus Postert* vom ZIF Berlin am 04.12.2009.

²²⁷ Gespräch mit *Markus Postert* vom ZIF Berlin am 04.12.2009.

²²⁸ *Schwarzkopf*, (Fn. 180), S. 45.

wicklungsländer sind.²²⁹ Im Jahr 2008 waren Pakistan, Bangladesch und Indien mit insgesamt 26.150 entsandten Soldaten die drei Haupttruppensteller. Drei Staaten stellten im Jahr 2008 somit annähernd 38 Prozent der Gesamtstärke der UN- Truppen. Im Bereich der UN- Polizei sieht es ähnlich aus. Bei einem Gesamtkontingent von durchschnittlich 11.500 Polizisten stellten Bangladesch, Jordanien sowie Nepal insgesamt 2.972 PVB, also fast 26 Prozent, für Missionen der Vereinten Nationen bereit.²³⁰ Dies liegt daran, dass *„die Aufstellung der Truppen und die Planung der Missionen noch immer vorrangig den politischen Opportunitätserwägungen der politisch einflussreichsten sowie militärisch und ökonomisch mächtigsten Mitglieder“*²³¹ folgt.²³² Die Industriestaaten beteiligen sich auf Grund des fehlenden Interesses an den Einsatzländern und bereits eingesetzter Truppen unter anderen Mandatsgebern, wie zum Beispiel der NATO, nur rudimentär an solchen Friedensmissionen. Diese müssen demnach größtenteils durch die Kontingente aus Drittweltländern bewerkstelligt werden, deren Anreiz meist finanzieller Natur ist. Problematisch ist dabei, dass den Einsatzkräften solcher Staaten häufig eine nur unzureichende Ausrüstung zur Bewältigung des täglichen Dienstbetriebes zur Verfügung steht, geschweige denn die finanziellen Ressourcen, um Spezialausrüstung wie Hubschraubertruppen, moderne Überwachungstechnik oder Luftlandetruppen anzuschaffen.²³³ Dazu kommen noch die teilweise lückenhafte Ausbildung sowie fehlende Spezialqualifikationen für derartige Einsätze, da die Staaten für solche Maßnahmen keinerlei finanzielle Ressourcen aufbringen können. Weiterhin sind die Vereinten Nationen auch auf die Schnelligkeit der Kon-

²²⁹ Lynne Rienner Publishers (Hrsg.), Annual Review of Global Peace Operations 2009, 2009, S. 138 ff.

²³⁰ Lynne Rienner Publishers (Hrsg.), (Fn. 229), S. 138 ff.

²³¹ Schwarzkopf, (Fn. 180), S. 45.

²³² Hansen, Konfliktregelung und Friedenssicherung I. Die Vereinten Nationen, in: Rinke/Woyke (Hrsg.), Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert: Eine Einführung, 2004, S. 125 (145).

²³³ Fritsch, (Fn. 202), S. 14.

tingentaufstellung durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Die Aufstellung der Kontingente nimmt jedoch häufig sehr viel Zeit in Anspruch, da die Mitgliedstaaten mit ihrer konkreten Kräfteaufstellung in der Regel erst nach dem Sicherheitsratsbeschluss über ein neues Mandat beginnen.²³⁴ Mit durchschnittlich 30% der angeforderten Polizeikräfte im Einsatzstaat nach den ersten 3 Monaten des Einsatzbeginns, 60% nach einem halben Jahr und 85% mit Verstreichen des ersten Jahres wird ein effektiver und erfolgreicher Friedenseinsatz von Beginn an nahezu unmöglich gemacht.²³⁵ Schon der Brahimi-Bericht im Jahr 2000 sah in diesem Bereich unbedingten Verbesserungsbedarf. Somit kam es zum weiteren Ausbau des seit 1994 bestehenden United Nations Stand-by Arrangements System (UNSAS). Dies ist ein Abkommen über die schnelle Verfügungsbereitschaft von militärischen und zivilen Fachkräften seitens der Mitgliedstaaten für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen. Ziel der Brahimi Kommission im Jahr 2000 war es für die Mitgliedstaaten,

„ im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen gegebenenfalls Partnerschaften einzugehen, um mehrere zusammenhängende Verbände in Brigadestärke mit den notwendigen Unterstützungskräften zu bilden, die innerhalb von 30 Tagen nach Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution zur Schaffung eines traditionellen Friedenssicherungseinsatzes und bei komplexen Einsätzen innerhalb von 90 Tagen vollständig disloziert werden können.“²³⁶

Bisher sind jedoch erst zwei Länder, nämlich Uruguay und Jordanien, den Forderungen des Brahimi-Berichts nachgekommen und damit in

²³⁴ Mainzinger, in: Möllers /van Ooyen (Hrsg.), (Fn. 102), S. 578.

²³⁵ Holt/Smith, Enhancing United Nations Capacity to Support Post-Conflict Police and Rule of Law, in: Stimson Center Report No. 63, Annex 2 Washington DC November 2007, in: Mainzinger, in: Möllers /van Ooyen (Hrsg.), (Fn. 102), S. 579.

²³⁶ Generalversammlung/Sicherheitsrat der Vereinte Nationen (Hrsg.), Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (A/55/305), 2000, S. 34, Ziff. 117.a).

der Lage, ihre Truppen 30 bzw. 90 Tage nach einer erfolgten Resolution in den Einsatzstaat zu schicken.²³⁷ Die Industriestaaten, welche im Bereich der Ausrüstung und Ausbildung besser aufgestellt sind, sollten mehr Engagement zeigen, ihre Truppen für UN-Friedenseinsätze schnell bereitstellen zu können, um den rapid deployment Level baldmöglichst zu erreichen und somit die Vereinten Nationen bei einer effektiven Friedenssicherung zu unterstützen.

Aber auch in finanzieller Hinsicht sind die Vereinten Nationen von ihren Mitgliedstaaten abhängig, denn diese finanzieren durch ihre Pflichtbeiträge die Friedensmissionen. Das gesamte Budget für Friedensmissionen im Jahr 2007/2008 betrug mit 6,8 Milliarden US \$ zwar nur rund 0,5% der weltweiten Militärausgaben, jedoch schränken Zahlungsrückstände durch die Beitragszahler wie der USA die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung massiv ein.²³⁸ So ist die ISG beispielsweise schon seit einigen Jahren bei vielen truppenstellenden Staaten in Zahlungsverzug, was wiederum dazu führen kann, dass diese ihre entsandten Truppen nur unzureichend ausstatten sowie einsatzspezifisch vorbereiten können.²³⁹ Diese mangelhafte Zahlungsmoral hat jedoch in der Praxis keinerlei Auswirkungen auf den Schuldner, obwohl in der UN- Charta vorgesehen ist, solchen Mitgliedstaaten bestimmte Rechte entziehen zu können.²⁴⁰

²³⁷ *Paulsen*, Der Brahimi-Report: neue Maßstäbe für UN-Friedensmissionen?, 2009, S. 13.

²³⁸ Siehe Abschnitt VII.1.a.

²³⁹ *Schwarzkopf*, (Fn. 180), S. 48 f.

²⁴⁰ *Schwarzkopf*, (Fn. 180), S. 49.

X. Optimierungsansätze

In den vorangegangenen Kapiteln wurden grundlegende Aspekte für Einsätze im Rahmen von UN- Missionen sowie deren Instrumente und Institutionen benannt und erklärt. Im nun Folgenden wird versucht, Optimierungsansätze in verschiedenen Bereichen zu finden und darzustellen.

Nach Einsätzen der Vereinten Nationen in den frühen 90er Jahren wurde deutlich, dass erhebliche strukturelle Mängel und politische Probleme bei der Durchführung von Friedenssicherungsmissionen bestehen. Kritiker²⁴¹ gingen sogar soweit zu behaupten, dass die Einsätze als gescheitert zu werten wären. Der am 1. Januar 1997 ins Amt berufene neue Generalsekretär *Kofi Annan* reagierte auf diese Kritik und berief am 7. März 2000 eine Expertengruppe ein, die einen Reformplan für die Friedenssicherung ausarbeiten sollten. Zu dieser Expertengruppe gehörten folgende Personen:

- *Lakhdar Brahimi*, der frühere algerische Außenminister und mehrmalige UN-Missionschef, als Vorsitzender,
- *J. Brian Atwood* aus den USA, der zuvor als Leiter der U.S. Agency for International Development Erfahrungen mit Entwicklungshilfe gewonnen hatte,
- Botschafter *Colin Granderson* aus Trinidad und Tobago mit OAS-Verwaltungserfahrung und mehrmaligen Einsätzen als Wahlbeobachter in Haiti und Surinam,
- *Margaret Ann Hercus* aus Neuseeland, Diplomatin und 1998/99 Leiterin der UN-Operation in Zypern,
- *Richard Monk* aus Großbritannien, Polizeioffizier und 1998/99 Commissioner der UN-Polizei in Bosnien-Herzegowina,

²⁴¹ Kramer/ Dzihic (Fn. 219), S. 256.

- General *Klaus Naumann* aus Deutschland, zuletzt Vorsitzender des NATO-Militärkomitees während des Luftkrieges gegen Jugoslawien 1999,
- *Hisako Shirmura* aus Japan, UN-Beamtin mit langer Praxis im Department of Peacekeeping Operations,
- Botschafter *Vladimir Shustov* aus Russland, zuvor russischer Vertreter bei der OSZE,
- General *Philip Sibanda* aus Zimbabwe, früherer Kommandant der UN-Operation in Angola, und
- *Dr. Cornelio Sommaruga* aus der Schweiz, ehemaliger Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Das Ergebnis dieser Kommission ist der „Brahimi Bericht“²⁴², benannt nach dem Leiter der Expertengruppe. Der Bericht wurde am 20. August 2000 dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt und sieht dabei das frühzeitige Einbeziehen der Truppensteller in die Planung neuer Einsätze vor, wodurch die Vorbereitung verbessert werden soll. Zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit der UN-Operationen vor allem in internen, bürgerkriegsähnlichen Konflikten betont der Bericht die Notwendigkeit einer „robusten Doktrin“ und realistischerer Mandate. Zur Verbesserung der Arbeit des DPKO empfiehlt der Bericht die Schaffung einer Einheit für Informationsmanagement und strategische Analyse im UN-Hauptquartier in New York. Die Führung der Missionen im Feld, die bisher unter der strikten Trennung von politischer beziehungsweise militärischer Führung und (Finanz-)Verwaltung zu leiden hatte, soll durch eine Erweiterung der Befugnisse verbessert werden. Der Bericht fordert eine schnellere Verfügbarkeit vor allem der zivilen Komponenten durch Ausbau des Stand-by-Systems und bessere Evidenzhaltung verfügbarer Personen. Als Ziel wird eine Vorlaufzeit von 30 Tagen für traditionelle und 90 Tagen für komplexere Einsätze genannt. Der Bericht regt eine Vergrößerung und bessere Dotierung der

²⁴² http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb01_08_sch.pdf (Abrufdatum: 03.12.09).

Verwaltung der Operationen in New York an.²⁴³ Um die Vorbereitung neuer Missionen und die Arbeitsfähigkeit der Stäbe zu beschleunigen, wird die Schaffung integrierter Arbeitsstäbe für neue Missionen vorgeschlagen, die rasch und bereits aufeinander eingespielt in den Einsatz gehen könnten. Weitere Forderungen betreffen die verstärkte Nutzung moderner Informationstechnologie sowie die Bereitstellung zusätzlicher Mittel.

Kofi Annan gelang es, die sonst sehr langsam mahlenden Mühlen der Vereinten Nationen von der Notwendigkeit der Umsetzung dieses Reformplanes zu überzeugen. Relativ schnell wurde im November 2000 eine Empfehlung zu der Umsetzung der im Brahimi-Bericht erfassten Optimierungen erlassen.²⁴⁴ Desweiteren wurden alle im Brahimi-Bericht benannten Fristen, Aufstockungen (personell, finanziell) und Änderungen der Organisationsstruktur umgesetzt. Demzufolge wurden der Bericht und seine Umsetzung auch positiv beurteilt:

*„Alles in allem kann man durchaus von einem Erfolg bei dieser Reforminitiative sprechen: Die Planung der Friedensoperationen konnte erfolgreich beschleunigt werden und verläuft seither integriert, d.h. unter Einbeziehung aller beteiligten UN-Gremien, die Komponente zur Evaluierung der Friedensmission wurde gestärkt ebenso wie die Personalplanung und –ausbildung im zivilen Bereich.“*²⁴⁵

Die genannten Optimierungen, die aus den Reihen der Vereinten Nationen selbst gekommen waren, beziehen sich auf die allgemeinen Friedensmissionen ohne auf Spezifika der Missionen, wie z.B. die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, einzugehen. Im weiteren Verlauf soll u.a. auch hierauf eingegangen werden und für speziell

²⁴³ Durch den Abzug des „Gratis-Personals“ waren Mitte 2000 im DPKO lediglich 32 militärische, 9 Polizei- und 15 politische Referenten für die Vorbereitung, Durchführung und Unterstützung von 16 Operationen mit 27 000 Soldaten und 8 600 Polizisten zuständig.

²⁴⁴ UN Doc S/RES/1327 (2000) vom 13.11.2000.

²⁴⁵ Vogler, Geschichte der Vereinten Nationen, 2008, S. 370.

dieses Einsatzfeld Ansätze zur Verbesserung gefunden werden. Um weitere Defizite innerhalb der Einsätze der unterschiedlichen Missionen aufzeigen zu können, bedarf es vorher einer Gliederung in verschiedene Kernfelder. Diese Kernfelder sollen Mandatsprobleme, Personaldefizite und Ausbildungsdefizite/ Schnittstellen/ Nachbereitung sein.

1. Mandatsprobleme

Die Grundlage für Einsätze von Kräften bilden - wie schon genannt - die Mandate der einzelnen Entsendestaaten. Schon hier können Problemfelder, welche sich im Einsatz selbst auswirken, im Vorfeld vermieden werden.

*„In der Vergangenheit verhinderten oft beschränkte oder unrealistische Mandate und zu geringe Budgets einen Erfolg von Friedensoperationen. Dies war vielfach die Folge von Kompromissen zwischen den Erfordernissen im Feld und dem beschränkten politischen Willen der Staaten, dafür die erforderlichen Mittel bereitzustellen.“*²⁴⁶

Wie oben genannt sind in den Mandaten der verschiedenen Einsätze unterschiedliche Ziele formuliert. Dies hat dahingehend seine Berechtigung, als dass unterschiedliche Mandatsträger für unterschiedliche Kräfte in den jeweiligen Einsätzen verantwortlich sind. Dies hat allerdings zur Folge, dass bei bestimmten Aufgaben bzw. in bestimmten Bereichen Lücken entstehen, die im weiteren Verlauf des Einsatzes nur schwer zu schließen sind. Insofern sollte darauf geachtet werden, dass für solche Einsätze, in denen ein kompletter Zusammenbruch der lokalen Sicherheitsorgane geschehen ist, ein robustes Exekutivmandat unentbehrlich ist. Ein solches Mandat berechtigt die vor Ort agierenden Einsatzkräfte, Forderungen durchzusetzen, erkannte Mängel bei

²⁴⁶ http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb01_08_sch.pdf (Abrufdatum: 03.12.2009).

evtl. noch vorhandenen Polizeikräften abzustellen und ggf. eigene Ermittlungen anzustellen.²⁴⁷ Hierbei muss aber berücksichtigt werden, dass es keine Standartmandate geben darf, sondern vielmehr auf die jeweiligen Regionen und Gegebenheiten abgestimmte Mandate erstellt werden müssen. So war beispielsweise ein vollständiges Exekutivmandat in Bosnien-Herzegowina entbehrlich, da zum Zeitpunkt der Entsendung von Truppen die eigentlichen Kampfhandlungen durch eine Pattsituation bereits eingestellt waren und sich staatsähnliche Strukturen gebildet hatten. Als weitere flexible Möglichkeit der Mandatierung können die unterschiedlichen Intensitätsstufen der Mandate temporär, also zeitlich begrenzt, ausgelegt werden. So kann ein robustes Mandat mit umfangreichen Eingriffs-, Zwangs- und Sanktionsbefugnissen im Laufe des Einsatzes und im Laufe der Wiederherstellung von Sicherheitsstrukturen im Einsatzland auch in der Intensität schwächer werden. Nichts desto trotz darf das Mandat nicht so schwach werden, dass die Einsatzkräfte im Verlauf des Einsatzes der Organisierten Kriminalität hilflos gegenüberstehen. Ein Beispiel hierzu ist die Korruption von Sicherheitspersonal. Aus diesem Grund ist zu überlegen, polizeiliche Belange mit in die Rules of Engagement aufzunehmen. Für den Begriff „Rules of Engagement“ existiert eine NATO-Definition, die folgendermaßen lautet:

*„Anweisungen, erlassen von einem dazu befugten militärischen Führer, mit denen Umstände und Grenzen festgelegt werden, unter denen militärische Kräfte Kampfhandlungen mit anderen Kräften beginnen oder fortführen dürfen.“*²⁴⁸

Die EU definiert Rules of Engagement wie folgt:

"ROE are directives to military commanders and forces (including individuals) that define the circumstances, conditions, degree, and manner in which force, or other actions which might be construed as pro-

²⁴⁷ Gerdes (Fn. 26), S. 215.

²⁴⁸ www.nato.int (Abrufdatum: 03.12.2009)

vocative, may, or may not, be applied. ROE are not used to assign tasks or give tactical instructions."²⁴⁹

Diese Definitionen verdeutlichen, dass die polizeiliche Komponente weder in der NATO-Definition noch in der der EU Berücksichtigung findet. Hieraus ergibt sich eine Unsicherheit der jeweiligen Führer aller Ebenen vor Ort im Hinblick auf den Einsatz polizeilicher Kräfte. Eine mögliche Handlungsoption für den Einsatz von Polizeikräften in Verbindung mit einer intensiven Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden²⁵⁰ könnte diese Lücke schließen. Des weiteren ist vor dem Einsatz ein realistischer Zeitansatz zu berücksichtigen. Hierzu liefert die zivile Friedensforschung eine Reihe von Studien über die Dauer eines vollständigen Aufbau- und Friedensprozesses in ehemaligen Konfliktgebieten.²⁵¹ Unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen, kann eine hinreichende Kontingentplanung, -durchführung und –nachbereitung geschehen. Ansätze zur Verbesserung wurden schon im Brahimi-Bericht gefordert. Schon in der Vorbereitung der Einsätze, also in der Erstellung der Mandate, muss auf die Sicherheit der Einsatzkräfte Rücksicht genommen werden. Dies kann durch im Mandat festgeschriebene Entwaffnungsprogramme auch bei nicht-exekutiven Missionen von Sicherheitsorganen und Bevölkerung geschehen. Doch nicht nur das Festschreiben in den Mandaten sorgt für ein erhöhtes Maß an Sicherheit, sondern auch die Zusammenarbeit mit den militärischen Komponenten vor Ort. Diese Zusammenarbeit wird nochmals unter dem Punkt „Schnittstellen“²⁵² aufgegriffen.

²⁴⁹ Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations - 1st revision, Part III: Use of Force/H/50, abrufbar unter: <http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=775> (Abrufdatum: 08.10.2009).

²⁵⁰ Kap. XIII, 3.

²⁵¹ Gerdes (Fn. 26), S. 216.

²⁵² Siehe Kap. XII, Nr. 3.

2. Personaldefizite

Um Mandate auch zielsicher in den Einsatzländern umsetzen zu können, bedarf es ausreichend ausgebildeten Personals. Hier ist eine große Schwachstelle zu erkennen. Wie in zahlreichen anderen Staaten fehlt es auch in Deutschland an geeignetem Personal. Diesem Defizit ist nur mit einem umfassenden Personalentwicklungsprogramm beizukommen.²⁵³ Hierzu bedarf es nicht nur der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen europäischen Entsendestaaten, sondern die Zusammenarbeit beginnt schon früher im Inland zwischen den unterschiedlichen Einsatzkräften wie Polizei und Bundeswehr. Um Lücken wirklich effektiv schon vor Einsatzbeginn zu schließen, ist es unerlässlich, im Rahmen der einsatzvorbereitenden Ausbildung gemeinsame Konzepte und Ausbildungsprogramme zu entwickeln und durchzuführen. Hierbei kann auch auf die bestehende Ausbildungsstruktur der Bundeswehr zurückgegriffen werden. Eine Möglichkeit gerade zu Einsatzbeginn spezialisierte Kräfte zur Verfügung zu haben, die sich mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auseinandersetzen können, ist die Bildung gemeinsamer Kräftegruppierungen. Diese würden dann einerseits ausreichend Durchhaltevermögen für die Phase der Friedenserzwingung bzw. Friedensschaffung haben, andererseits auch das Know-how zur frühzeitigen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in einem noch frühen Stadium aufweisen. Dazu muss allerdings ein Anreiz geschaffen werden, der das entsprechende Personal für einen solchen Einsatz gewinnen kann. Dazu werden schon in verschiedenen europäischen Ländern Konzepte verwirklicht, die einen solchen Anreiz bieten. Österreich z.B. rechnet die Einsatztage auf das entsprechende Rentenalter an. Mit jedem Tag Einsatz rückt man so dem Pensionsalter ein Stück näher. Andere Konzepte sehen eine Verpflichtung von Personal vor. Davon ist aber abzuraten, da man hier nicht die Motivation und Einsatzbereitschaft erhält, die man

²⁵³ Gerdes (Fn. 26), S. 217.

für solche Einsätze auch unter erschwerten Bedingungen benötigt. Besser wäre hier den Anreiz über eine schnellere Erreichung von Spitzendienstgraden und –positionen zu schaffen. Dieses Konzept wird in Teilen schon von der Bundeswehr verfolgt.

Eine weitere Möglichkeit des Anreizes liegt im Bereich der Vergütung der Einsätze. So wird jedem Kontingentteilnehmer eine Auslandszulage gezahlt. Diese wiederum staffelt sich nach der Gefährlichkeit des Einsatzes, d.h. je gefährlicher ein Einsatzland, desto höher die Auslandsvergütung. Problem bei dieser Verfahrensweise ist, dass sich für Einsätze in weniger gefährlichen und damit auch „schlechter“ bezahlten Gebieten auf absehbare Zeit kaum noch genügend Einsatzkräfte finden lassen werden. Diesbezüglich liegt eine weitere Problematik in der zeitlichen Komponente für die Bereitstellungskräfte, nämlich X+30 Tage nämlich. Diese Kräfte sind zwar noch nicht im eigentlichen Einsatz, müssen aber dennoch größere Belastungen für ihre Familien hinnehmen als die regulären Inlandskräfte. *Thorsten Stodiek* fordert hierzu, *einen Teil der Auslandszulagen bereits im Inland während der Bereitschaftszeit zu zahlen.*²⁵⁴ Die Bundespolizei hat auf die Personalfrage und die damit verbunden schnelle Verfügbarkeit von Personal für Auslandseinsätze mit der Aufstellung von Auslandshundertschaften am Standort Sankt Augustin reagiert. Ein weiterer Problempunkt beim Thema Personal ist neben der entsprechenden Ausbildung auch die Anzahl. Polizeibeamte werden grundsätzlich für den Bedarf der inneren Sicherheit in ihrem Heimatland rekrutiert. Es gibt also kaum Polizeireserven. Dies hat zur Folge, dass jeder Polizist, der für einen Auslandseinsatz herangezogen wird, in seinem Revier fehlt.²⁵⁵ Hier muss eine Personalkonzeption geschaffen werden, die

²⁵⁴ *Stodiek*, Der Einsatz internationaler Polizei in Friedensmissionen, Hamburger Information zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, S. 7, Ausgabe 33/2001 Hamburg, Dezember 2001.

²⁵⁵ *Eisele*, Blauhelme als Krisenmanager, in: v. Schorlemer (Hrsg.); Praxishandbuch UNO – Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, 2003, S. 27 (35).

zum einen ein stetig vorrätiges Kontingent an Polizeibeamten beinhaltet und zum anderen etwaige Fehl an den Dienststellen ausgleicht.

3. Ausbildungsdefizite, Schnittstellen und Nachbereitung

Es bedarf aber nicht nur der Verbesserung der Mandate und des Personals. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Ausbildung, Durchführung (Schnittstellen) und Nachbereitung von Einsätzen.

In den aufgestellten Auslandshundertschaften wird die einheitliche Ausbildung der Einsatzkräfte betrieben. Diese Zentralisierung fand auch vorher schon statt und hat sich damit bewährt, um eine einheitliche Ausbildung und einen einheitlichen Ausbildungsstand zu gewährleisten. Und gerade hier wäre ein idealer Schnittpunkt, sich mit der militärischen Komponente eines Einsatzkontingentes zu treffen und gemeinsame Ausbildung zu betreiben. Dabei könnten schon vorhandene Konzepte und Strukturen beider Institutionen genutzt werden. Für den Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität könnten unter Umständen Kräfte der Militärpolizei im Rahmen der Bundespolizei ausgebildet werden und die Verbandskräfte der Bundespolizei bei Infanterie- bzw. Grenadiereinheiten²⁵⁶ der Bundeswehr. In den jeweiligen Einheiten bestehen ähnliche Strukturen (Kompanie, Züge, Gruppen), bzw. ist die Arbeitsweise (Militärpolizei, Einzeldienst, Ermittlungsdienst) ähnlich. Somit ist gerade hier die Zusammenarbeit weit weniger problematisch, da man sich auf Grund der Gemeinsamkeiten besser verständigen kann. Des weiteren sind die Aufgaben in den unterschiedlichen Einsatzphasen ähnlich. So führt die Militärpolizei Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung durch, solange noch keine Polizeikräfte im Einsatzgebiet sind. Auch wenn sich diese dann vor Ort befinden, werden sie durch die Militärpolizei unterstützt. Darüber hinaus führt diese die Strafverfolgung in den Rei-

²⁵⁶ Panzergrenadiere = motorisierte Infanterie.

hen des Militärs selbst durch. Die Verbände der Bundespolizei hingegen werden bei Unruhen eingesetzt und in Situationen von Crowd Riot Control²⁵⁷. Diese Aufgaben übernehmen auch Grenadier- und Infanterieeinheiten der Bundeswehr. Demensprechend ist auch die Ausbildung ähnlich. Dabei könnten die unterschiedlichen Behörden noch voneinander profitieren. Dabei darf natürlich die jeweilige fachliche Komponente der Polizei und des Militärs nicht vernachlässigt werden. Von Konzepten, die vorsehen, Einsatzkräfte speziell für bestimmte Regionen vorzubereiten und bereitzuhalten, sollte Abstand genommen werden.²⁵⁸ So steckt in ihnen doch die Gefahr, dass Kräfte für Regionen ausgebildet werden und dann „mangels“ Krisen in diesen Regionen nicht zum Einsatz kommen und so die Universalität dieser Kräfte eingeschränkt wird.²⁵⁹ Ein weiteres Defizit in der Ausbildung ist die Fremdsprachenkomponente. Hierbei schlossen in der Vergangenheit ca. 21% der Bewerber auf Grund von mangelnden Englischkenntnissen ihre Ausbildung nicht erfolgreich ab.²⁶⁰ Hier könnte ein breites Angebot für Beamte noch vor der eigentlichen Auswahl für ein Auslandskontingent Abhilfe schaffen. Ähnlich wie das System bei der Bundeswehr an Sprachschulen mit unterschiedlichen Leistungsleveln Kurse anzubieten, könnte hier die Bundespolizei diese schon vorhandenen Ausbildungsstätten stärker nutzen.

Es ist weiter anzustreben, dass gemeinsame Führungsstrukturen geschaffen werden. So können schon im Vorfeld der Ausbildung gemeinsame Stäbe geschaffen werden. Sollte dies auf Grund der Komplexität der Einsätze nicht möglich oder nur suboptimal sein, so sollten doch zumindest Verbindungsoffiziere/ -beamte der jeweilig ande-

²⁵⁷ Crowd Riot Control sind Maßnahmen von Polizei, Militär oder anderen Sicherheitskräften, um Teilnehmer von Aufständen, Demonstrationen und Protesten zu kontrollieren, zu zerstreuen oder zu verhaften.

²⁵⁸ Doerr, Konzepte zur Effizienzsteigerung internationaler Polizeieinsätze, 2001, S. 29 ff.

²⁵⁹ Gerdes, (Fn. 26), S. 223.

²⁶⁰ Gerdes, (Fn. 26), S. 218.

ren Behörden in den Stäben Dienst leisten, um so Operationen koordinieren zu können. Weiter sollten größere Operationen unter eine einheitliche Führung gestellt werden. Ebenso können die Verbindungsoffiziere/ -beamte in den eigenen Reihen als Multiplikatoren dienen und die jeweiligen Institutionen über Möglichkeiten und Grenzen der jeweils anderen Organisation zu informieren.²⁶¹

Doch nicht nur auf der operativen Ebene ist die Zusammenarbeit gefragt, sondern auch auf der strategischen. Schon hier bei der Erstellung der Mandate muss eine Zusammenarbeit der verschiedenen Gremien erfolgen, um Probleme und Unklarheiten schon im Vorfeld zu beseitigen bzw. gar nicht erst entstehen zu lassen. Des weiteren muss hier geklärt werden, wer bei gemeinsam geführten Operationen die Führungsrolle inne hat. Diese Führungsposition muss weiterhin von allen beteiligten Kräften akzeptiert werden. Um Probleme an den Schnittstellen zwischen Polizeien unterschiedlicher Nationen zu minimieren, ist bei Krisen im europäischen Raum der Einsatz der EGF in Betracht zu ziehen. Die EGF ist ein Zusammenschluss von 6 Nationen²⁶² zur Verbesserung der Fähigkeiten zur Krisenbewältigung in sensiblen Bereichen. Sie reagiert auf die Notwendigkeit zur raschen Durchführung des gesamten Einsatzspektrums der zivilen Sicherheitsmaßnahmen, entweder auf eigene oder parallel zu der militärischen Intervention durch die Bereitstellung einer multinationalen und effektiven Truppe. Das heißt, die EGF wird entweder allein eingesetzt oder zusätzlich, parallel mit militärischen Truppen. Ziel der EGF ist es, der internationalen Gemeinschaft, in erster Linie der EU, als ein operatives Instrument zur Krisenbewältigung zur Verfügung zu stehen. Aber auch internationale Organisationen wie NATO, UN, OSZE und Ad-hoc-Koalitionen können durch die EGF unterstützt werden,

²⁶¹ Gerdes (Fn. 26), S. 224 ff.

²⁶² Frankreich, Italien, Niederlande, Portugal und Spanien, seit 17.12.2008 Rumänien.

wenn dies erforderlich ist.²⁶³ Die EGF kann in jeder Phase von Krisenbewältigung eingesetzt werden und den gesamten Bereich der Polizeiaufgaben abdecken. Um weitere Probleme im Bereich der Schnittstellen zu minimieren, ist es unablässig, gemeinsame Lagebilder zu entwickeln, in denen man Informationen austauscht. Hier können die Polizeikräfte z.B. von bestimmten Ergebnissen der militärischen Nachrichtendienste profitieren.²⁶⁴

Um die Entwicklung neuer und besserer Konzepte weiter voran zu treiben, ist die Nachbereitung von Einsätzen und die damit einhergehende Forschung von besonderer Bedeutung. In dem man bei der Nachbereitung alle Ebenen der Einsatzstruktur in die Auswertung mit einbezieht, kann hier ein ganzheitliches Bild entstehen, welches Lücken oder Schwachstellen aufzeigt. Diese können dann gezielt durch Verbesserung der Strukturen verringert werden. So ist die Nachbereitung gemeinsamer Einsätze noch vor Ort unerlässlich, um bei Folgeeinsätzen nicht die gleichen Fehler wieder zu begehen. Bei Wechsel der verschiedenen Kontingente sind die erzielten Ergebnisse und die Wege, die zu diesen geführt haben, mit zu übergeben. Die folgenden Kontingentleiter sollten vermeiden, mit der Übernahme der Verantwortung Verfahrenswege neu zu suchen, wenn sich Verfahrensweisen und Abläufe bereits bewährt haben. Eine solche Praxis lässt sich zum Teil auch bei den Sicherheitsbehörden feststellen. Die unterschiedlichen Kontingentlängen stellen für die Weitergabe der Erfahrungen keine große Herausforderung dar. So verfolgt die Bundespolizei ein Konzept, welches die Beamten länger im Einsatz belässt als die Bundeswehr. Diese hat momentan eine Kontingentlänge von ca. 4 Monaten. Das Problem ist nur im Rahmen der gemeinsamen Nachbereitung des Gesamteinsatzes zu sehen. Diese kann dann nicht oder nur sehr schwer durchgeführt werden, insbesondere, wenn eine gemeinsame polizeilich-militärische Nachbereitung durchgeführt werden soll. Für

²⁶³ <http://www.eurogendfor.org/> (Abrufdatum: 04.12.2009).

²⁶⁴ Siehe Kap. IX Nr. 2c.

die gewonnenen Erfahrungen im Einsatz und deren Fortführung ist eine Überlappung eher von Vorteil, da hier wiederum voneinander gelernt werden kann.

Man darf aber nicht nur im Rahmen der Nachbereitung die Notwendigkeit der Erstellung eines Lagebildes sehen, sondern muss auch die eingesetzten Kräfte im Einzelnen berücksichtigen und auf ihre Erlebnisse eingehen. Unter professioneller Anleitung von Psychologen und Moderatoren schafft man so einen Platz und Gelegenheit, belastende Erfahrungen des Einsatzes zu verarbeiten. Das in letzter Zeit immer häufiger auftretende Posttraumatische Stresssyndrom könnte so minimiert werden. Die Bundeswehr hat auch hier schon Konzepte zur Betreuung erstellt und wendet diese an. Auch schon während des Einsatzes erfolgt durch die Bundeswehr eine Betreuung der Angehörigen von Soldaten, um den Kontingentteilnehmern so mögliche Belastungen aus dem Heimatland so weit wie möglich abzunehmen.

XI. Resümee

Ziel der Arbeit sollte es sein, aufzuzeigen, wie die Vereinten Nationen friedensschaffende bzw. –erhaltende Missionen durchführen, welche Instrumente ihnen dabei zur Verfügung stehen und wie die Kriminalität in Missionen dabei bekämpft wird. Dabei wurde neben den rechtlichen Grundlagen für Missionen und deren Durchführung auch erläutert, in wie weit Polizei und Militär die jeweiligen Aufgaben wahrnehmen und im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung umsetzen.

Zu Beginn wurden die grundlegenden Begriffe der Friedensschaffung und Friedenserhaltung erläutert, um eine gemeinsame Basis zu schaffen und von dem gleichen Verständnis der Begriffe auszugehen. Dabei wurde erarbeitet, dass die Friedensschaffung entgegen der ersten Vermutung auf Grund des Wortlauts, ein zunächst gewaltloser Ver-

such ist, zwischen Konfliktparteien zu vermitteln. Dazu stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, wie z.B. Sanktionen und Blockaden. Die Friedenserhaltung wurde über ca. 40 Jahre durch das Militär durchgeführt und hatte die Aufgabe, den Frieden in einer Konfliktregion zu überwachen. Erst in den 1980er Jahren kamen Neuerungen wie der Aufbau demokratischer Strukturen, Entwaffnung der Konfliktparteien, Integration von ehemaligen Soldaten und Repatriierung von Flüchtlingen dazu. Hierzu war es nun notwendig, neben dem Militär auch zivile Organisationen sowie Polizei und Justiz mit einzubeziehen. Im nächsten Schritt gestattete man dann dem Militär und der Polizei, Mittel des Zwanges zur Durchsetzung ihrer Aufgaben anzuwenden, denn bis dato waren diese nur zur Selbstverteidigung zugelassen. Die Einsätze der neuesten Generation haben neben den oben genannten nun ebenfalls die Aufgaben, beim Aufbau eines demokratischen Rechtssystems, geordneter politischer Strukturen und wirtschaftlicher Stabilität zu unterstützen, um ein erneutes Aufflammen bewaffneter Konflikte infolge politischer Instabilität, Armut oder Unterdrückung zu verhindern.

Die jetzigen von den Vereinten Nationen in Missionen verfolgten Ziele werden am Beispiel der Resolution 1244 für den Kosovo erläutert. Dabei wurde der Schwerpunkt der Betrachtung darauf gelegt, ob bereits im Vorfeld ein polizeispezifischer Einsatz angedacht wurde oder nicht. In der Resolution 1244 findet man Punkte, die auf eine Einbeziehung von Polizei schon im Bereich der Planung dieses Einsatzes schließen lassen. In den ersten Punkten der Resolution hat man den Eindruck, dass sie ausschließlich für den Einsatz von Militär geschrieben wurde. Erst im Punkt 9d wird von der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gesprochen, was im Inland eine Polizeiaufgabe darstellt. Danach findet man weitere Punkte, die sich mit Aufgaben der Polizei befassen. Festzuhalten bleibt, dass bereits im Vorfeld von UN- Missionen, also während der Erarbeitung der Resolutionen, welche die Basis für Missionen bilden, an den Einsatz von

Polizeikräften gedacht wird. Allerdings fehlen Aufgabenzuweisungen, die sich mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität befassen, komplett. Da ein Ziel der Betrachtung die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität darstellt, muss auch deren Entwicklung betrachtet werden. Durch den Wegfall der staatlichen Ordnung und den Zusammenbruch der sozialen Systeme sind wirtschaftlich schwächere Menschen im Kampf um das tägliche Überleben besonders empfänglich für die Verlockungen des schnellen Geldes, welches ihnen die Organisierte Kriminalität bietet. Durch die Zerstörungen, die während eines Konfliktes entstanden sind, wird der Wiederaufbau einer funktionierenden Wirtschaft weiter erschwert. Somit besteht bei der vom Krieg gepeinigten Bevölkerung das hohe Risiko, sich Strukturen der Organisierten Kriminalität anzuschließen. Ein anderer Grund für die Entstehung von kriminellen Strukturen ist der, dass während der Krisenzeit in Führungspositionen aufgestiegene, kriminelle Akteure ihren Einfluss und die Macht häufig auch in der Postkonfliktphase sichern können, da sie Spitzenämter in dem neu aufzubauenden Staatsapparat einnehmen bzw. zugewiesen bekommen und so ihre kriminellen Aktivitäten von staatlicher Seite her zu legitimieren versuchen. Dadurch kann in der Phase des Wiederaufbaues durch gezielte Korruption der eigene Macht- und Einflussbereich gesichert werden. Durch das Agieren im Verborgenen und mit weitverzweigten Netzwerken hat die Organisierte Kriminalität erheblichen Einfluss auf den Wiederaufbau eines krisengebeutelten Landes.

Speziell für den Kosovo lässt sich die Organisierte Kriminalität tief in den Wurzeln der Vergangenheit finden. Durch die geschichtlichen Ereignisse im 15. Jahrhundert hat die Bevölkerung über Jahrhunderte hinweg immer wieder das Vertrauen in den Staat und dessen Rechtsordnung verloren und das Recht in die eigene Hand genommen. Begriffe wie Blutrache und Ehre führten zu einem Leben im Kanun, dem Gewohnheitsrecht. Dadurch ging die rechtsstaatliche Ordnung zum Teil verloren. Weiterhin stellt der Kosovo die wirtschaftlich schwäch-

ste Region auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien dar, was wiederum dazu führt, dass die Menschen zum Teil bereit waren, ins kriminelle Milieu einzusteigen, um ihre tägliche Existenz zu sichern. Durch ethnische Differenzen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen und dem daraus resultierenden Hass kam es immer wieder zu Konflikten und Zerwürfnissen. Durch dieses stete Brodeln im „koso-varischen Kessel“ war der einzige Gewinner die Kriminalität. Sie ist es auch die den Wiederaufbau, der bereits seit 10 Jahren im Gang ist, immer wieder hemmt. Die Organisierte Kriminalität bleibt aber nicht nur auf dem Gebiet des ehemaligen Konfliktes wie hier im Kosovo. Wie ein Wirtschaftsunternehmen expandiert sie und hält erst in den Nachbarländern und dann in immer weiteren Ländern Einzug. So ist die Organisierte Kriminalität vom Balkan bereits in Deutschland angekommen.

Durch diese Situation sind die Begriffe der inneren und äußeren Sicherheit in ihrer ursprünglichen Bedeutung überholt. Vor der Herausforderung dieser „Neudefinition“ sieht sich die Bundesrepublik Deutschland. Gerade in Krisengebieten müssen Polizei und Militär ressortübergreifend zusammenarbeiten. Durch diese neue Form der Zusammenarbeit wurde der Begriff der „Vernetzten Sicherheit“ geprägt. Unter diesem Begriff versteht man die Zusammenarbeit nicht nur von Militär und Polizei, sondern allen Behörden, deren Tätigkeiten Auswirkungen auf die sicherheitspolitische Gesamtlage haben.

Mit der wachsenden Verantwortung, schon im Einsatzgebiet eine neue Rechtsordnung sowie geregelte Strukturen wieder aufzubauen und verschiedene Sicherheitsbehörden zu koordinieren, sah man sich auf Seiten der Vereinten Nationen gezwungen, etwas zu tun. So wurde das Department of Peacekeeping Operations gegründet. Das DPKO ist verantwortlich für die Planung, Vorbereitung und Durchführung der Peacekeeping-Einsätze der Vereinten Nationen. Es stellt weiterhin die Schlüsselstelle solcher Einsätze dar und hält nicht nur Verbindung zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und den Mitgliedstaaten,

sondern koordiniert auch die jeweiligen eingesetzten Truppen in den Krisengebieten und vermittelt bei der Ausgestaltung von Mandaten zwischen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Neben dem DPKO wurde noch die Kommission für Friedenskonsolidierung ins Leben gerufen. Sie hat zur Aufgabe, Gebiete, die sich in der Übergangsphase zwischen Krieg und Frieden befinden, so zu unterstützen, dass es keinen Rückfall in die Konfliktsituation gibt. Die Kommission ist ein Unterorgan der Generalversammlung und des Sicherheitsrates, dies unterscheidet u.a. diese Kommission von dem DPKO. Durch dieses Unterorgan verfügen die Vereinten Nationen über ein Instrument, welches alle relevanten Akteure für den Wiederaufbau einer Post-Conflict- Region zusammenbringt. Zur Umsetzung der in der Kommission für Friedenskonsolidierung beschlossenen Maßnahmen wurde im Oktober 2006 der Friedenskonsolidierungsfonds ins Leben gerufen. Er stellt die „Startfinanzierung“ für den Wiederaufbau einer Krisenregion sicher.

Um die Friedensschaffung bzw. –erhaltung voranzutreiben, verfügen die Vereinten Nationen neben der DPKO und der Kommission für Friedenskonsolidierung über weitere Instrumente. Um diese wirksam einsetzen zu können, bedarf es eines Mandates. Dieses wiederum richtet sich nach dem jeweiligen Konfliktherd. Mandate stellen die nationale Festlegung für die Ausgestaltung von Missionen auf Grund von Resolutionen dar. Sie sind eher innerstaatliche Instrumente. Für den Einsatz im Kosovo gründen sich die Mandate auf der Resolution 1244 der Vereinten Nationen, welche vom UN-Sicherheitsrat beschlossen wurde. In ihr werden die Ziele, die die Vereinten Nationen mit einer solchen Mission verfolgen, deutlich. So sind die Vereinten Nationen von Anfang an bestrebt, den Konflikt auf dem Balkan, speziell im Kosovo, nicht nur militärisch zu lösen, sondern auch den Wiederaufbau eines sicheren und stabilen Staatsgefüges mit einem funktionierenden Rechtsstaatsprinzip voranzutreiben. Man erkennt in der Resolution bereits, dass neben der militärischen Komponente auch die polizeiliche

Komponente berücksichtigt wurde. Neben den Resolutionen existieren noch Konventionen, Maßnahmenkataloge oder Plans of action, Sanktionen und Internationale Polizeieinsätze als weitere Instrumente. Maßnahmenkataloge oder Plans of action sind festgeschriebene Fahrpläne, um gesteckte Ziele zu erreichen.

Sanktionen, hier speziell Wirtschaftssanktionen, sind dahingehend schon ein resoluteres Mittel, um den Willen der Vereinten Nationen durchzusetzen.

Neben den gerade beschriebenen Instrumenten sind Internationale Polizeieinsätze konkrete Einsätze für meist multinationale Polizeieinheiten. Als Beispiel hierfür wird die MSU beschrieben. Sie setzt sich aus italienischen Carabinieri und französischer Gendarmerie zusammen. Diese Einheiten sind durch ihre Struktur und Ausrüstung besonders geeignet, um in Gebieten, in denen noch immer Konflikte herrschen, eingesetzt zu werden. Die MSU schloss damit die Lücke zwischen den Aufgaben des Militärs und den Aufgaben der Polizei, da sie, wie schon genannt, auf Grund ihrer Struktur und Ausrüstung ein Zwitterwesen darstellt.

Im Anschluss an die Instrumente der Vereinten Nationen zur Friedensschaffung bzw. -erhaltung wird auf Schnittstellen zu anderen Institutionen eingegangen. Neben den staatlichen bzw. überstaatlichen Organisationen wie Bundeswehr, Polizeien der Länder und dem Militärischen Abschirmdienst, sowie NATO, EU und OSZE müssen im Zusammenhang mit friedensschaffenden bzw. -erhaltenden Missionen auch NGO's und zivile Organisationen im Zusammenspiel mit den Vereinten Nationen kurz beleuchtet werden. Im Folgenden werden die Schnittstellen bei der Verbrechensbekämpfung zwischen Militär und Polizei in unterschiedlichen Einsatzphasen untersucht.

Auf Grund der unterschiedlichen Aufträge von Militär und Polizei sind die Schnittstellen weiterhin eher gering. Nichts desto trotz arbeiten die beiden Behörden im Einsatz zusammen. Diese Zusammenar-

beit muss allerdings weiter intensiviert werden, damit es weniger Unstimmigkeiten zwischen ihnen gibt. Wichtig hierbei ist die Aufklärung der jeweilig anderen Behörde über eigene Fähigkeiten und Fertigkeiten. Deutlich werden Lücken zwischen der Arbeit des Militärs und der Polizei. Diese können durch den Einsatz der MSU geschlossen werden. Zu den Problemen der Vereinten Nationen zählt die unterschiedliche Beteiligung der Mitgliedstaaten an Friedensmissionen. So richten sich die Einsätze meist nach den Interessen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates Russland, China, Frankreich, Großbritannien und den USA und nicht unbedingt nach dem der Bedürftigen. Auch sind es meist Entwicklungsländer, die einen Großteil an Kontingenten stellen. So stellten 2008 Pakistan, Bangladesch und Indien ca. 38 % der Kontingente. Die Industrieländer engagieren sich eher bei anderen Mandatsträgern, wie z.B. der NATO. Als weiteres Handicap ist die schleppende Aufstellung von Einsatzkontingenten zu nennen. Dieser Punkt wurde bereits im Brahimi-Report benannt. Und wieder sind es die Entwicklungsländer, die in der Umsetzung der im Brahimi-Report beschriebenen Verbesserungsvorschläge die Vorreiterrolle übernehmen. Uruguay und Jordanien haben die Forderung nach einer 30 bzw. 90 Tage-Bereitschaft umgesetzt. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen sind im hohen Maße von den Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig. Einer der größten Geldgeber hier ist die USA und auch einer der größten Schuldner. Doch dies bleibt ohne Folgen für den säumigen Zahler. Hier liegt ein Ansatzpunkt zur Optimierung der Arbeit der Vereinten Nationen. Im folgenden Kapitel sollen nun Beispiele für Optimierungsansätze erarbeitet werden.

Optimierungen sind etwa im Bereich der Mandate zu finden. So sind diese häufig unrealistisch und oft zu beschränkt, um wirklich wirkungsvoll zu sein. Hier muss mehr mit den Simulationsszenarien von Instituten wie der BAKS gearbeitet werden, um im Vorfeld bereits realistische Einschätzungen über Art, Umfang und Dauer von Missionen zu treffen. Weiterhin müssen die unterschiedlichen Mandatsträger un-

ter einen Hut gebracht werden, um gemeinsame Ziele für Missionen zu finden und Komplikationen vorzubeugen. So gehören bei Missionen, wie z.B. auf dem Balkan, die Vereinten Nationen, die EU und die NATO im Rahmen der Vorbereitung an einen Tisch. Außerdem sollten den Einsatzkräften von vornherein robuste Mandate an die Hand gegeben werden, die man im Verlauf des Einsatzes lageabhängig anpassen kann. Auch gehören alle Sicherheitsbehörden im Einsatzland in die Rules of Engagement aufgenommen, um der Polizei und der Justiz gerade im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität Handlungssicherheit zu geben.

Um die Handlungssicherheit zu erhöhen, bedarf es neben den Rules of Engagement auch einer entsprechenden Ausbildung des eingesetzten Personals. Hier ist der nächste große Bereich zu finden, in denen es Verbesserungen anzustreben gilt. In diesem Bereich muss die Zusammenarbeit zwischen den Entsendestaaten verbessert und auf einen einheitlichen Nenner gebracht werden. Doch auch die Kooperation innerhalb eines Entsendestaates zwischen den verschiedenen Behörden bedarf der Verbesserung. So müssen in Deutschland Polizei und Bundeswehr ihre Ausbildung aufeinander abstimmen bzw. ergänzen, um Lücken im Sicherheitssystem während des Einsatzes zu minimieren. Hier ist es möglich, auf schon bestehende Strukturen der Bundeswehr zurückzugreifen und für die Polizei zu modifizieren. Des Weiteren müssen Anreizsysteme für das Personal geschaffen werden, die den Pool an gut ausgebildeten Kräften vergrößern und somit die Einsatzbelastung des Einzelnen verringern. Hierbei spielt auch die Betreuung der Einsatzkräfte und deren Familien in den Phasen der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Einsätze eine entscheidende Rolle. Hier ist auch wieder die Bundeswehr Vorreiter.

Alles in allem ist eine Zusammenarbeit aller der an Missionen beteiligten Partner notwendig, um dieser zum Erfolg zu verhelfen und das gewünschte Ziel zu erreichen.

Neunter Abschnitt

Die Vereinten Nationen und ihre Aufgabe Kriminalitätsbekämpfung im Spiegel der Literatur

Prof. Dr. Andreas Peilert

- I. Einführung
- II. Handbücher
- III. Lehrbücher
- IV. Kommentare
- V. Vorschriftensammlungen
- VI. Monographien
- VII. Aufsatzliteratur
- VIII. Zeitschriften
- IX. UN-eigene Publikationen
- X. Resümee
- XI. Einzelne Rezensionen
 - 1. Herdegen, Matthias: Völkerrecht
 - 2. Ruffert, Matthias/Walter, Christian: Institutionalisiertes Völkerrecht
 - 3. Greener, Beth K.: The New International Policing
 - 4. Baliqi, Bekim: State-Building durch die Vereinten Nationen
Am Fallbeispiel des Kosovo

I. Einführung

Die Globalisierung der Kriminalität ist ein unbestrittenes Phänomen. Zum gesicherten sicherheitspolitischen Kenntnisstand gehört es deshalb auch, dass die Kriminalität weder durch einzelne Staaten noch durch einzelne Kontinente effektiv bekämpft werden kann. Die Vereinten Nationen sind deshalb ein geborener Akteur, um der globalisierten Kriminalität wirkungsvoll entgegen zu treten. Allein auf Grund dieser Tatsache lohnt sich ein Blick in die Literatur, die sich mit Problemen der Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen beschäftigt.

Eine Beschäftigung mit der Literatur zum Thema Vereinte Nationen und Kriminalitätsbekämpfung ist aber auch aus der Sicht der Ausbildung geboten. Durch die Reform der deutschen Juristenausbildung werden nunmehr an einer Vielzahl von rechtswissenschaftlichen Fakultäten neben der klassischen Völkerrechtsvorlesung eigenständige Veranstaltungen zum Recht der internationalen Organisationen angeboten. In den Schwerpunktstudienbereichen Internationales Recht oder Völkerrecht ist das Recht der Internationalen Organisationen zum Teil als eigenständiges Prüfungsfach ausgewiesen.¹

Aspekte der Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen sind ferner für die Aus- und Fortbildung der Polizeien von Bund und Ländern von hohem Interesse. Die Internationalisierung der Ausbildung betrifft in besonderem Maße die verschiedenen Studiengänge an den Fachhochschulen sowie an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster. In der mit dem Bologna-Prozess verbundenen Neuordnung der Studiengänge für die Polizei ist die verstärkte Berücksichti-

¹ *Ruffert/Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2009, § 1, Rdn. 3; zu dem steten Prozess der Internationalisierung der Juristenausbildung siehe ferner: *Sellers*, in: Klabbers/Sellers (Hrsg.), *The Internationalization of Law and Legal Education*, 2008, S. 1 ff.

gung des Themenfeldes „Internationale polizeiliche Zusammenarbeit“ ein Fixpunkt.

Vorliegend soll deshalb anhand ausgewählter Beispiele ein Streifzug durch die Literatur zu den Vereinten Nationen mit Bezug zu der Aufgabe Kriminalitätsbekämpfung unternommen werden.

II. Handbücher

Zu den Klassikern der Literatur zu den Vereinten Nationen gehört das 2003 erschienene „Praxishandbuch UNO - Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen“, herausgegeben von *Sabine von Schorlemer*. Sie hat vierzig hochkarätige Wissenschaftler für ein enzyklopädisch ausgerichtetes Werk gewonnen, das sich gleichermaßen durch Praxisnähe wie wissenschaftlichen Tiefgang auszeichnet. Unterteilt ist das Werk in die vier Kapitel „Sicherheit und Terrorismus“, „Umwelt und Menschenrechtsschutz“, „Weltwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Globalisierung“ sowie „Öffentlichkeitsarbeit, Effizienz und Reform der Vereinten Nationen“. Bemerkenswert - und der zeitlichen Nähe des Erscheinungsdatums zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington geschuldet - ist, dass sich das Thema „Sicherheit und Terrorismus“ an erster Stelle wiederfindet. Dies unterstreicht sowohl die wichtige politische Bedeutung des Themas als auch dessen völkerrechtliche Relevanz.

Zu den Standardwerken der Literatur über die Vereinten Nationen zählt ebenfalls „The Oxford Handbook on the United Nations“, das 2007 von *Thomas G. Weiss* und *Sam Daws* herausgegeben wurde. Dem umfassenden Handbuch bescheinigt UN-Generalsekretär *Ban Ki-moon* in seinem Vorwort, dass das Werk eine signifikante Lücke in der Wissenschaft ausfüllt. Es umfasst eine theoretische Grundlegung,

eine Vorstellung der UN-Organe, wichtige Ausführungen zu der Kooperation der Vereinten Nationen mit anderen Akteuren, die Themenfelder Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung sowie einen Abschnitt über Reformüberlegungen. Zu dem Schnittfeld zur Kriminalitätsbekämpfung finden sich neben den beiden Schwerpunkten Terrorismus und Friedensmissionen auch Beiträge über die Organisierte Kriminalität und den Internationalen Strafgerichtshof.

Zu den umfassenden Werken über die Vereinten Nationen gehört das vierbändige Nachschlagewerk „Encyclopedia of the United Nations and International Agreements“, das zuletzt in dritter Auflage im Jahr 2003 von *Anthony Mango* herausgegeben wurde. Stichworte zum Themenfeld Kriminalitätsbekämpfung werden umfassend behandelt.

Einen besonders schnellen und unkomplizierten Zugang zu den Fakten rund um die Vereinten Nationen bietet das Lexikon „The A to Z of the United Nations“ aus dem Jahr 2009 von *Jacques Fomerand*. Neben nahezu 900 Stichworten zu Organisation, Rechtsgrundlagen, politischen Ereignissen und Fachausdrücken sowie maßgeblichen Personen bietet das Buch auch eine gewinnbringende Chronologie zu der Entstehung der Vereinten Nationen.

Ein hochkarätiges Autorenteam von 75 Experten zum internationalen Recht hat der Herausgeber *Ignaz Seidl-Hohenveldern* für sein „Lexikon des Rechts – Völkerrecht“ gewonnen. Stichworte mit Bezug zur Kriminalitätsbekämpfung der Vereinten Nationen sind allerdings rar gesät.

III. Lehrbücher

Auf dem Gebiet des Völkerrechts bietet der deutsche Lehrbuchmarkt ein umfassendes Angebot.² Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen finden in allen völkerrechtlichen Lehrbüchern eine intensive Berücksichtigung. Neben der Darstellung der Organisationsstruktur sowie den Organen und Aufgaben der Vereinten Nationen werden auch einzelne Referenzgebiete aus dem Tätigkeitsfeld der Vereinten Nationen behandelt. Hierzu zählen insbesondere Friedenssicherung, Menschenrechte, Umwelt, internationale Wirtschaftsbeziehungen und völkerrechtliches Strafrecht. Insbesondere seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 werden aber auch zunehmend die völkerrechtlichen Fragestellungen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus thematisiert.³

Auf Grund des Bedeutungsgewinns des Rechts der internationalen Organisationen für die Rechtsordnung insgesamt stehen diese noch stärker im Fokus der völkerrechtlichen Literatur. Mit dem „Institutionalisierten Völkerrecht“ von *Matthias Ruffert* und *Christian Walter* aus dem Jahr 2009 steht auch bereits spezielle Ausbildungsliteratur zur Verfügung.⁴

² Siehe etwa: *Bleckmann*, Völkerrecht, 2001; *Doehring*, Völkerrecht, 2. Aufl. 2004; *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 4. Aufl. 2009; *Herdegen*, Völkerrecht, 9. Aufl. 2010 (mit ausführlicher Rezension in Gliederungspunkt XII 1; *Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, 9. Aufl. 2008; *Ipsen*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004; *Kempen/Hillgruber*, Völkerrecht, 2007; *Schweisfurth*, Völkerrecht, 2006; *Schweitzer*, Staatsrecht III – Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 10. Aufl. 2010; *Stein/von Buttlar*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2009; *Graf Vitzthum* (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl. 2007.

³ Vgl. etwa *Herdegen* (Fn. 2), § 4 Rdn. 14; 34 Rdn. 16; § 41 Rdn. 16; § 56 Rdn. 21; *Stein/von Buttlar* (Fn. 2), Rdnrn. 793 ff.; 824 ff., 840 ff.

⁴ Siehe hierzu die ausführliche Rezension in Gliederungspunkt XII 2.

Lohnend ist ein Blick in die internationale Literatur zum Völkerrecht.⁵ Insbesondere in der vom Case Law geprägten angloamerikanischen Ausbildungsliteratur findet man häufig Lehrbücher, in denen das Völkerrecht weitgehend anhand von Urteilen und internationalen Dokumenten erläutert wird.⁶ Diese Idee greifen auch *Jörg Menzel*, *Tobias Pierlings* und *Jeannine Hoffmann* auf, die mit dem Werk „Völkerrechtsprechung – Ausgewählte Entscheidungen zum Völkerrecht in Retrospektive“ eine ebenso umfassende wie gelungene Darstellung zentraler völkerrechtlicher Entscheidungen herausgegeben haben.

Ausführliche Erörterungen zu international bedeutsamen Verbrechen findet man in der U.S.-amerikanischen Ausbildungsliteratur zum internationalen Straf- und Strafprozessrecht.⁷ Zu den erörterten Deliktsfeldern gehören mit dem Angriffskrieg, dem Völkermord, den Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen⁸ auch solche Tatbestände, die von den Vereinten Nationen schwerpunktmäßig bekämpft werden.

⁵ Beispiele sind: *Cassese*, International Law, 2. Aufl. Oxford 2005; *Combacau/Sur*, Droit international public, 7. Aufl. Paris 2006; *Neuhold/Hummer/Schreuer*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2 Bände, 4. Aufl. Wien 2004; *Peters*, Völkerrecht, 2. Aufl. Zürich 2008.

⁶ *Hobe* (Fn. 2), S. 18; Beispiele hierfür sind: *Harris* (Hrsg.), Cases and Materials on International Law, 6. Aufl. 2004; *Reisman* (Hrsg.), International Law in Contemporary Perspective, Casebook, 2. Aufl. 2004.

⁷ *Cryer/Friman/Robinson/Wilmshurst*, An Introduction to International Criminal Law and Procedure, 2007; *Podgor/Clark*, International Criminal Law, 2. Aufl. 2008; siehe ebenso: *Malone*, International Law, 2008, Chapter 13 (S. 211 ff.).

⁸ Zu ausführlichen Erörterungen dieser Straftatbestände siehe: *Cryer/Friman/Robinson/Wilmshurst* (Fn. 7), S. 165 ff.; *Podgor/Clark*, (Fn. 7), S. 157 ff.

IV. Kommentare

Deutschsprachige Kommentarliteratur zu Dokumenten der Vereinten Nationen ist eher dünn gesät.⁹ Beispielsweise aus dem Jahr 1991 stammt die Kommentierung der UN-Charta von *Bruno Simma*. Wiederum in der anglo-amerikanischen Literatur finden sich Kommentierungen für verschiedene UN-Konventionen mit Bezug zur Kriminalitätsbekämpfung. Der transnationalen Organisierten Kriminalität widmet sich etwa *David McClean*, *Transnational Organized Crime, A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, 2007.

V. Vorschriftenammlungen

Die Suche nach einschlägigen völkerrechtlichen Quellen stellt oftmals eine besondere Herausforderung dar.¹⁰ Die Recherche wird durch Dokumentensammlungen internationaler Rechtsquellen erleichtert.¹¹ Speziell für die international aufgestellte Bundespolizei ist die Dokumentensammlung „Documents on the Law of UN Peace Operations“ von Interesse, die 2010 von *Bruce Oswald*, *Helen Durham* und *Adrian Bates* herausgegeben wurde. Die Textausgabe „Internationale strafrechtliche Zusammenarbeit“, die 2007 in zweiter Auflage von *Gregor Kutsch* herausgegeben wurde, legt den Fokus auf europabezogene Quellen und eine umfassende Dokumentation bilateraler Verträge.

⁹ Eine Ausnahme gilt aber für das UN-Kaufrecht, vgl. etwa: *Honsell*, Kommentar zum UN-Kaufrecht: Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über den Internationalen Warenkauf (CISG), 2009.

¹⁰ So auch: *Hobe* (Fn. 2), S. 17 in seinen instruktiven Ausführungen zu Hilfsmitteln zum Studium des Völkerrechts.

¹¹ *Randelzhofer* (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verträge*, 11. Aufl. 2007; *Sartorius II* – *Internationale Verträge/Europarecht*; *Schwartmann* (Hrsg.), *Völker- und Europarecht*, 4. Aufl. 2007; *Tomuschat* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2009.

Neben der Palermo-Konvention finden sich aber auch Dokumente zur Terrorismusbekämpfung, zur Drogenproblematik und zum Internationalen Strafgerichtshof in der Sammlung. Ähnlich wie schon zu den anderen Publikationsformen festgestellt setzt auch bei den Dokumentensammlungen die anglo-amerikanische Wissenschaft die Maßstäbe. Spezielle Textsammlungen mit schwer recherchierbaren Dokumenten gibt es beispielsweise zu der Bekämpfung des Terrorismus durch die Vereinten Nationen.¹²

VI. Monographien

Neben den einschlägigen Kapiteln in Lehrbüchern zum Völkerrecht finden sich auch Monographien, die die Vereinten Nationen allgemein behandeln.¹³ Schwerpunkte setzen diese Werke bei der Geschichte, den Aufgaben, den Strukturen, den Handlungsinstrumentarien und Reformüberlegungen.

Insbesondere in den letzten fünf Jahren sind mehrere Monographien zu den Themenkomplexen Friedensmissionen und State-Building erschienen.¹⁴ Hierzu muss festgestellt werden, dass das englischsprachige Schrifttum den aktuellen Forschungsstand repräsentiert.¹⁵ Zu

¹² *Bassiouni*, International Terrorism: Multilateral Conventions (1937 – 2001), 2001; bemerkenswert sind auch Publikationen aus den Niederlanden: *Van Lieshout/van de Sanden/van der Wolf/van Mierlo*, The United Nations And The Fight Against Terrorism, Vol. I, 2006.

¹³ *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, 4. Aufl. 2007; *Unser*, Die UNO, 7. Aufl. 2004; speziell zur historischen Entwicklung: *Vogler*, Geschichte der Vereinten Nationen, 2. Aufl. 2008.

¹⁴ Siehe beispielsweise aus der deutschsprachigen Literatur: *Baliqi*, State-Building durch die Vereinten Nationen – Am Fallbeispiel des Kosovo, 2009 (siehe hierzu die ausführliche Rezension in Gliederungspunkt XII 4).

¹⁵ *Azimi/Chang Li Lin/The United Nations Institute for Training and Research/The Institute of Policy Studies of Singapore* (Hrsg.), United Nations as

den bemerkenswertesten Monographien zählt „The New International Policing“ von der neuseeländischen Politikwissenschaftlerin *Beth K. Greener* aus dem Jahr 2009.¹⁶

Monographisch bearbeitet wurden auch UN-Maßnahmen in speziellen Deliktsfeldern. Einen Schwerpunkt bildet hier wiederum der Terrorismus. Zu nennen ist hier insbesondere die 2008 erschienene Dissertation „Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ von *Peter Neusiß*. Mit dem internationalen Terrorismus und den Bekämpfungsansätzen durch die Vereinten Nationen setzt sich ebenfalls die Neuerscheinung „Multilateral Counter-Terrorism“ von *Peter Romaniuk* aus dem Jahr 2010 auseinander. Zu den monographisch bearbeiteten Deliktsbereichen gehört ferner die Organisierte Kriminalität.¹⁷

Wissenschaftliches Interesse hat schließlich auch der Internationale Strafgerichtshof gefunden, der neben der ausführlichen Behandlung in völkerrechtlichen Hand- und Lehrbüchern auch Gegenstand monographischer Betrachtungen ist.¹⁸

Peacekeeper and Nation-Builders, Continuity and Change – What lies ahead?, Report of the 2005 Hiroshima Conference, 2006; *Bowden / Charlesworth / Farall* (Hrsg.), The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict, 2009; *De Brabandere*, Post-conflict Administrations in International Law, 2009; *Dobbins / Jones / Crane / Rathmell / Steele / Teltschik*, The UN's Role in Nation-Building – From The Congo to Iraq, 2005; *Goldsmith/Sheptycki*, Crafting Transnational Policing – Police Capacity-Building and Global Policing Reform, 2007; *Rausch*, Combating Serious Crimes in Postconflict Societies – A Handbook for Policymakers and Practitioners, 2006.

¹⁶ Siehe hierzu die ausführliche Rezension in Gliederungspunkt XII 3.

¹⁷ *Madsen*, Transitional Organized Crime, 2009.

¹⁸ Siehe zum Beispiel: *Meißner*, Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof nach dem Römischen Statut, 2003; *van Ooyen*, Politische Bedingungen internationaler Strafgerichtshöfe, 2007.

VII. Aufsatzliteratur

1965 veröffentlichte *Johann Anton Adler* in der Zeitschrift „Kriminalistik“ (S. 607 – 609) einen Aufsatz mit dem allgemein gehaltenen Titel „Vereinte Nationen und Verbrechensverhütung“. Der Beitrag beschäftigte sich allerdings überwiegend mit den von den Vereinten Nationen veranstalteten „Internationalen Kriminologischen Kongressen“. Systematische Aufarbeitungen der Kriminalitätsbekämpfungsaufgaben der Vereinten Nationen sind nach wie vor in der Aufsatzliteratur Mangelware.

Aufsätze finden sich insbesondere in Sammelbänden zur internationalen polizeilichen Zusammenarbeit.¹⁹ Eine positive Aufnahme in der internationalen Polizeiwissenschaft hat beispielsweise der 2006 von *Giuseppe Nesi* herausgegebene Sammelband „International Cooperation in Counter-Terrorism – The United Nations and regional Organizations in the Fight Against Terrorism“ gefunden. Allein neun Beiträge beschäftigen sich mit der Bekämpfung des Terrorismus durch die Vereinten Nationen. Eine Fundgrube für grundlegende völkerrechtliche Beiträge – auch mit Bezug zur Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen – ist die 2007 erschienene Festschrift für *Luzius Wildhaber*.²⁰

Zu den Schwerpunktthemen im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung durch die Vereinten Nationen zählen etwa die Bekämpfung der Piraterie,²¹ des Terrorismus,²² des Völkermordes²³ und Fragestellungen zum

¹⁹ *Boulden/Weiss* (Hrsg.), *Terrorism and the UN – Before and After September 11, 2004*; *Möllers/van Ooyen* (Hrsg.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei 2 (Internationalisierung)*, 2. Aufl. 2009.

²⁰ *Breitenmoser/Ehrenzeller/Sassòli/Stoffel/Pfeifer* (Hrsg.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber amicorum Luzius Wildhaber*, 2007.

²¹ *Geiß/Petrig*, *UN-mandatierte Piraterie-Bekämpfung im Golf von Aden, Vereinte Nationen 2010*, S. 3 ff.

Internationalen Strafgerichtshof²⁴. Ein intensiv erörtertes Thema ist auch die Durchführung von Friedensmissionen. Entsprechend dem Trend ihrer Verpolizeilichung werden dabei auch Schnittstellen zu Problemen der Kriminalitätsbekämpfung behandelt.²⁵

VIII. Zeitschriften

Neben zahlreichen allgemeinen völkerrechtlichen Zeitschriften²⁶ auf nationaler und internationaler Ebene existiert mit „Vereinte Nationen – Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen“ auch ein deutschsprachiges Spezialperiodikum für das Themen-

²² *Von Buttlar*, Zur globalen Antiterrorismus-Strategie der Vereinten Nationen, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, 2007, S. 561 ff.; *Laborde*, Die Rolle der Vereinten Nationen und anderer supra-nationaler Organisationen bei der Terrorismusbekämpfung, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, BKA Herbsttagung 2004, 2005, S. 45 ff.; *Rosand*, Den Terrorismus weltweit bekämpfen - Die Rolle der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 2009, S. 99 ff.

²³ *Gaeta* (Hrsg.), The UN Genocide Convention – A Commentary, 2009. Dieser Sammelband enthält 26 Beiträge hochkarätiger Experten.

²⁴ *Nsereko*, The Role Of The International Criminal Tribunals In The Promotion Of Peace and Justice: The Case Of The International Criminal Court, Criminal Law Forum 2008, S. 373 ff.; *Van Ooyen*, Neue Bausteine von Global Governance: Internationaler Strafgerichtshof und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, 2003, S. 531 ff.

²⁵ *Mainzinger*, Standing Police Capacity – ein neues operatives Instrument für friedenserhaltende Einsätze der Vereinten Nationen, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg) (Fn. 19), S. 15 ff.

²⁶ American Journal of International Law (AJIL); Archiv des Völkerrechts (AVR); Australian Journal of International Affairs (AJIA); European Journal of International Law; Revue Générale de Droit International Public (RGDIP); International and Comparative Law Quarterly (ICLQ); Leiden Journal of International Law (LJIL); Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV).

feld. Die Zeitschrift wird herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und erscheint bereits im 58. Jahrgang. Die im Zwei-Monats-Rhythmus erscheinende Zeitschrift enthält Aufsätze, Interviews, Berichte von Tagungen, Konferenzen und Gremiensitzungen, Personalien, Buchbesprechungen und aktuelle Dokumente der Vereinten Nationen. Die Friedenssicherung und der Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen gehören zu den Schwerpunktthemen der Zeitschrift. Gelegentlich finden sich auch Beiträge zu der Aufgabe der Kriminalitätsbekämpfung.²⁷

IX. UN-eigene Publikationen

Die umfassende Informationspolitik gehört zu den wichtigen Methoden, mit denen die Vereinten Nationen ihre Zielsetzungen vermitteln wollen. Sie stellen deshalb eine umfassende Auswahl von Publikationen zur Verfügung, die auch einen Schwerpunkt bei der Bekämpfung der Kriminalität setzen.

Die Vereinten Nationen nehmen gegenüber ihren Mitgliedstaaten verschiedene Dokumentationspflichten wahr. So haben sie ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, alle von ihnen mit anderen Völkerrechtssubjekten abgeschlossenen Verträge beim Sekretariat registrieren zu lassen. 1946 begann die Weltorganisation dann mit der Publikation der United Nations Treaty Series (UNTS), von der inzwischen über 2.250 Bände erschienen sind. Die Dokumente sind online abrufbar und stellen eine unerschöpfliche Quelle völkerrechtlicher Verträge dar.²⁸

²⁷ *Geiß/Petrig* (Fn. 21), Vereinte Nationen 2010, S. 3 ff.; *Rosand* (Fn. 22), Vereinte Nationen 2009, S. 99 ff.

²⁸ *Hobe* (Fn. 2), S. 20. Die Verträge sind abrufbar unter www.untreaty.un.org/English/treaty.asp.

Die Publikation von Handbüchern, Ratgebern und Dokumentensammlungen ist eine der wesentlichen Methoden, mit denen die Vereinten Nationen versuchen, ihre Mitgliedstaaten bei den unterschiedlichsten Projekten zu unterstützen. Um eine möglichst weite Verbreitung dieser Publikationen zu sichern, sind diese häufig als Download im Internet verfügbar und in den sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen (Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch) verfasst. Als Beispiel ist das 2009 erschienene Handbuch zu UN-Friedensmissionen (United Nations Criminal Justice Standards for United Nations Police)²⁹ zu nennen, das als Leitfaden für die Tätigkeit von UN-Kräften bei internationalen Polizeieinsätzen und der Unterstützung für die Arbeit der nationalen Polizeikräfte dienen soll. Herausgegeben wurde das Werk gemeinsam von der verantwortlichen UN-Unterorganisation für die Durchführung von Friedensmissionen, dem Department of Peacekeeping Operations, und der zuständigen Abteilung für die Kriminalitätsbekämpfung, dem United Nations Office on Drugs and Crime. Auch hierin zeigt sich die Vernetzung der Aufgabenbereiche Durchführung von Friedensmissionen und Kriminalitätsbekämpfung.

Die Kriminalitätsbekämpfung³⁰ und die Gewährleistung von Menschenrechten³¹ zählen zu den Schwerpunktthemen im Rahmen der Veröffentlichungstätigkeit der Vereinten Nationen. Um in diesen beiden Schwerpunktbereichen einen hohen Informationsstand zu gewährleisten, geben die Vereinten Nationen regelmäßig Dokumentensammlungen mit einschlägigen Resolutionen, Konventionen, Proto-

²⁹ http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/08-58900_Ebook.pdf.

³⁰ United Nations (Hrsg.), *Compendium of United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice*, 1992.

³¹ United Nations (Hrsg.), *Training Manual on Human Rights Monitoring*, 2001.

kollen und Erklärungen heraus.³² Publiziert werden auch praktische Hinweise zur Verbesserung der polizeilichen Kompetenzen.³³

Die Vereinten Nationen geben mit dem UN Police Magazin ferner eine eigene Zeitschrift heraus, die in unregelmäßigen Abständen erscheint und schwerpunktmäßig Fragestellungen zu UN-Missionen behandelt.

X. Resümee

Der Streifzug durch die Literatur zu den Vereinten Nationen mit Bezug zu der Aufgabe Kriminalitätsbekämpfung hat einen durchaus erstaunlichen Befund ergeben, nämlich den Mangel an systematischen Aufarbeitungen dieser Aufgabe durch die Literatur. Man kann fast von einer stiefmütterlichen Behandlung der Thematik durch die Wissenschaft sprechen. Dieser Befund überrascht, da die internationale Kriminalitätskontrolle und deren rechtliche Probleme insbesondere auf die Rechts- und Politikwissenschaften große Faszination ausüben. In den unterschiedlichen Publikationsgenres finden sich überwiegend Einzeldarstellungen zu verschiedenen Kriminalitätsformen, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus durch die Vereinten Nationen.³⁴

³² Siehe beispielsweise: *Cattaneo/Parker* (United Nations Institute for Disarmament Research), *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons*, 2008; United Nations (Hrsg.), *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*, 2001.

³³ United Nations/United Nations Office on Drugs and Crime (Hrsg.), *Current practices in electronic surveillance in the investigation of serious and organized crime*, 2009.

³⁴ Vgl. aber zu einer anderen – negativeren - Einschätzung aus dem Jahr 2004: *Boulden/Weiss*, *Whiter Terrorism and the United Nations?*, in: dies. (Hrsg.)

Insgesamt ist ferner festzustellen, dass die Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene weitaus umfassender wissenschaftlich aufgearbeitet wird als zum Teil vergleichbare Aufgabenwahrnehmungen durch die Vereinten Nationen.³⁵ Eine Begründung für diesen Befund könnte darin liegen, dass die Forschung zu Fragen der europäischen Integration unter den Wissenschaftsdisziplinen stärker etabliert ist.³⁶

Ferner spricht für die stärkere wissenschaftliche Fokussierung auf europäische Entwicklungen, dass die europäischen Institutionen zum Teil jünger sind und einem steten, von der öffentlichen Diskussion begleiteten Reformprozess unterliegen. Insbesondere die Diskussion um Aufgaben und sogar Befugnisse für das Europäische Polizeiamt Europol und der damit verbundenen Einschränkung des Souveränitätsprinzips ruft vor allem Rechts- und Politikwissenschaftler auf den Plan. Ein vergleichbar intensiver Forschungsbedarf wird für die Kriminalitätsbekämpfung der Vereinten Nationen nicht gesehen. Die Vernetzung unterschiedlicher Kriminalitätsformen aber auch einzelne Deliktsbereiche, wie aktuell etwa die Piraterie, machen aber deutlich, dass eine nur auf Europa bezogene Betrachtung der Kriminalitätsbekämpfung zu kurz greift.

(Fn. 19), S. 3 (5): „Academic literature about the world organization and terrorism has been at best sporadic and at worst simply nonexistent.”

³⁵ Für das Kriminalitätsfeld „Terrorismus“: *Beier*, Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen – Die Implementierung der Resolution 1373 in Deutschland, I (in diesem Band); *Pfeil*, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 bis 2002, *ZaöRV* 2004, S. 1105 (1108).

³⁶ Sehr deutlich *Mondré*, Rezension zu Manuel Fröhlich (Hrsg.), *UN Studies – Umrisse eines Lehr- und Forschungsfeldes*, 2008, in: Vereinte Nationen 2009, S. 185: „Entgegen der stetig an Sichtbarkeit und Bedeutung zunehmenden Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Politik, ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Vereinten Nationen in Deutschland kein etabliertes Forschungsfeld wie etwa die Forschung zur europäischen Integration.“

Erfreuliches Ergebnis der Literatursichtung ist, dass eine gewinnbringende Symbiose festgestellt werden konnte, die aus Wissenschaftlern einerseits und Vertretern der deutschen Außenpolitik andererseits besteht. Bleibt nur zu hoffen, dass die mit der Institution Vereinte Nationen verbundenen Chancen für die Staatengemeinschaft verstärkt durch die Wissenschaftler gesehen werden und – wie es der renommierte Völkerrechtler *Bruno Simma* ausdrückt – sie „mit dem Bild fertig werden, wie die hehren Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen in der Praxis der Organisation in (allzu) kleine Münze gewechselt werden.“³⁷

XI. Einzelne Rezensionen

1. Herdegen, Matthias: Völkerrecht

Herdegen, Matthias: Völkerrecht, 9. Aufl. München 2010, 481 Seiten, Verlag C. H. Beck, 24,80 €.

Durch die zunehmende Dichte völkerrechtlicher Regelungen, verstärkte Durchsetzungsmöglichkeiten auch mit Mitteln des Zwanges und durch den Durchgriff auf die staatliche Binnenstruktur erfährt das Völkerrecht einen stetigen Bedeutungsgewinn.³⁸ Dieser schlägt sich nicht nur in der Rechtspraxis, sondern auch in der Aus- und Fortbildung nieder. Dementsprechend steht auch ein inzwischen breit gefächertes Angebot an Studienliteratur zum Völkerrecht zur Verfügung. Bereits in der neunten Auflage seit 2000 liegt nunmehr das Lehrbuch zum Völkerrecht des Bonner Staatsrechtslehrers *Matthias Herdegen* vor, der diesmal eine Aktualisierung vor allem zu den Themenberei-

³⁷ *Simma*, Geleitwort, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO- Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, 2003, S. V.

³⁸ Siehe zu dieser nach wie vor zutreffenden Einschätzung: *Hablitzel*, DVBl. 2001, S. 444 (Rezension zu Herdegen, Völkerrecht, 1. Aufl. 2000).

chen Völkerrecht als Werteordnung, Menschenrechtsschutz und humanitäres Völkerrecht vorgenommen hat. In seinem didaktisch hervorragend konzipierten Lehrbuch stellt er nicht nur die Grundsätze des Völkerrechts dar, sondern geht auch auf aktuelle völkerrechtliche Spezialprobleme ein.

In seinem einführenden Kapitel unterstreicht *Herdegen* die Bedeutung völkerrechtlicher Grundsätze. Voraussetzungen für die Mitgliedschaft eines Staates in der internationalen Gemeinschaft sei es, dass dieser ein Mindestmaß an rechtlich geschützten Grundwerten anerkenne und sich bestimmten Regeln der Rechtserzeugung beuge (§ 5, Rdn. 7 - S. 53). Zu den zwingenden Normen des Völkerrechts gehörten auch elementare Menschenrechte, wie das Verbot der Folter oder Sklaverei, die Ächtung des Völkermordes oder die Rassendiskriminierung (§ 5, Rdn. 9 - S. 55). Zum Schutz dieser zentralen völkerrechtlichen Regelungen entwickelten sich stetig neue Schutzmechanismen. Als Meilenstein in der Durchsetzung elementarer Verhaltenspflichten des Einzelnen stuft *Herdegen* die Prozesse vor den Internationalen Militärtribunalen von Nürnberg und Tokyo ein, in denen 1945 – 1948 Verbrechen gegen den Frieden, schwerwiegende Verletzungen des Kriegsvölkerrechts und Verbrechen gegen die Menschlichkeit abgeurteilt wurden (§ 2, Rdn. 17 - S. 26). Als Ausdruck einer neuen Dynamik in der Praxis des UN-Sicherheitsrates wertet der Verfasser das Einschreiten der Vereinten Nationen im humanitären Interesse bei einem rein internen Konflikt ohne Ermächtigung der betreffenden Regierung im Rahmen des VII. Kapitels der UN-Charta.

Knapp und präzise behandelt *Herdegen* grundlegende Fragestellungen, wie beispielsweise das Verhältnis von Völkerrecht zu innerstaatlichem Recht (§ 22 – S. 170 ff.). Er weist auf die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung³⁹ hin, dass bei der Auslegung des Grundgesetzes auch Inhalt und Entwicklungsstand der Europäischen Men-

³⁹ BVerfGE 111, 307 (324).

schenrechtskonvention zu beachten sind. Ebenso gelungen widmet sich der Autor speziellen, an Bedeutung gewinnenden Themen, wie etwa dem internationalen Umweltrecht (XI. Kapitel – S. 396 ff.) und den internationalen Wirtschaftsbeziehungen (XII. Kapitel – S. 404 ff.).

Ein besonderer – durchgehender - Schwerpunkt des Lehrbuches zum Völkerrecht ist dem Thema „Menschenrechte“ gewidmet. Das Gewicht der Menschenrechte sei – auch in der Praxis der Vereinten Nationen – ständig gewachsen. Inzwischen hätten die klassischen Menschenrechte, nämlich die Freiheitsrechte, bereits in beachtlichem Umfang gewohnheitsrechtliche Geltung erlangt. In einem eigenen Abschnitt (§ 50 – S. 393 ff.) geht *Herdegen* ferner auf neue Tendenzen in der Völkerrechtsentwicklung ein, denen zufolge menschenrechtliche Standards demokratische Mitwirkungsrechte beinhalten und damit Einfluss auf die staatliche Binnenstruktur gewinnen. Richtigerweise stellt *Herdegen* fest, dass die Achtung der Menschenrechte nicht ohne ein effektives Kontrollsystem funktioniert und behandelt deshalb ausführlich den Menschenrechtsrat, den Hochkommissar für Menschenrechte, den Menschenrechtsausschuss und weitere Ausschüsse mit Spezialzuständigkeiten auf UN-Ebene. Sorgfältig arbeitet der Verfasser heraus, dass beginnend mit der Europäischen Menschenrechtskonvention zunehmend Kodifikationen Sicherungsmechanismen mit justizförmigen Verfahren zur Gewährleistung der Menschenrechte enthalten. Dies gelte etwa für die Amerikanische Konvention über Menschenrechte von 1969 und die afrikanische Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981.

Da die Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter den Aufgaben der Vereinten Nationen einen herausragenden Platz einnehmen (Art. 1 Nr. 1 UN-Charta), widmet sich *Herdegen* ausführlich der Friedenssicherung durch die UN, insbesondere den Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrates. Er behandelt die unterschiedlichen Elemente von UN-Einsätzen, nämlich die humanitären, militärischen, polizeilichen und administrativen Komponenten. Am

Beispiel der UN-Mission in Bosnien-Herzegowina zeigt der Verfasser, dass im Einzelfall sehr weitgehende Regelungsbefugnisse in Anspruch genommen werden können. In Bosnien-Herzegowina seien beispielsweise durch den dort eingesetzten Hohen Repräsentanten Parlamentsgesetze für verfassungswidrig erklärt und Amtsträger entlassen worden (§ 41, Rdn. 34 – S. 347).

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass es *Herdegen* gelingt, sowohl grundsätzliche Probleme als auch aktuelle Einzelfragen in prägnanter Art und Weise aufzubereiten. Beispielhaft erwähnt werden sollen die Ausführungen zum Universalitäts- oder Weltrechtsprinzip. An bestimmten wichtigen Rechtsgütern habe die gesamte Staatengemeinschaft ein so hohes Interesse, dass ihre Verteidigung mit den Mitteln des Strafrechts nach Völkergewohnheitsrecht jedem Staat erlaubt sei. Hier gelte das Universalitätsprinzip. Als Anwendungsfälle nennt der Verfasser die Verfolgung von Völkermord, Sklaverei, Kriegsverbrechen, Flugzeugentführungen und bestimmter weiterer terroristische Gewaltakte durch jeden einzelnen Staat. Klassisches Beispiel sei ferner die strafrechtliche Verfolgung des Piraten als „Feind der Menschheit“ (§ 26, Rdn. 13 - S. 207). Besonders gelungen sind die Ausführungen zu dem in der modernen Völkerrechtslehre intensiv diskutierten Selbstverteidigungsrecht, etwa zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland. *Herdegen* vertritt die Auffassung, dass die Versagung der Möglichkeit einer gewaltsamen Rettung eigener Staatsangehöriger vor völkerrechtswidriger Bedrohung an Leiben und Leben „unzumutbare Anforderungen an die Opferbereitschaft des einzelnen Staates“ stellt (§ 34, Rdn. 22 - S. 267). Allerdings dürfe die Berufung auf den Schutz eigener Staatsangehöriger nicht zum Freibrief für politisch motivierte Militär- oder Polizeiaktionen missbraucht werden. Als einschlägiges Beispiel nennt der Verfasser die Militärintervention der USA in Panama.

Selbstverständlich greift *Herdegen* auch das seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 im Fokus des völkerrechtlichen Interesses

stehende Thema der Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf. Hierbei spielten vor allem individuelle Sanktionen, die sich gegen bestimmte Personen, Gruppen und Organisationen richten, eine bedeutende Rolle. Ebenso habe der UN-Sicherheitsrat aber auch abstrakt-generelle Regelungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erlassen. Insbesondere die Resolution 1373 sei hier zu nennen, die alle Staaten verpflichtet, die Finanzierung und sonstige Unterstützung von Terrororganisationen zu verhindern und zu unterdrücken. *Herdegen* erinnert in diesem Zusammenhang ferner an die vom UN-Generalsekretär eingesetzte Kommission zur Reform der Vereinten Nationen, die in ihrem Bericht vom Dezember 2004⁴⁰ empfohlen hat, dass der UN-Sicherheitsrat bei Bedrohungen der Staatengemeinschaft durch Terroristen und Massenvernichtungswaffen zeitiger, pro-aktiver und entschlossener handeln müsse als in der Vergangenheit.

Insgesamt ist festzustellen, dass *Matthias Herdegen* in der Neuauflage wiederum ein didaktisch hervorragend konzipiertes Lehrbuch zum Völkerrecht vorgelegt hat. Es besticht durch eine plastische, eingängige Sprache. Der Autor gibt umfassende Hinweise auf wichtige Literatur, wobei insbesondere die Heranziehung ausländischen Schrifttums positiv zu vermerken ist. Als zusätzlicher Service wird ein Verzeichnis wichtiger Internetadressen zur Verfügung gestellt. Den Ansprüchen an ein modernes Lehrbuch entspricht es auch in besonderer Weise, dass sorgfältig ausgewählte Zitate aus der Literatur und amtlichen Dokumenten in der die völkerrechtliche Diskussion bestimmenden englischen Sprache eingefügt werden. Der Begriff „spannend“ wird zwar üblicherweise nicht mit der Beschreibung juristischer Ausbildungsliteratur assoziiert, doch auf Grund der hohen Aktualität passt dieses Attribut durchaus für das nunmehr fast im Jahresturnus erscheinende Werk. Es kann jedem völkerrechtlich und politisch Interessierten nur wärmstens empfohlen werden.

⁴⁰ www.un.org/secureworld.

2. Ruffert, Matthias/Walter, Christian: Institutionalisiertes Völkerrecht

Ruffert, Matthias/Walter, Christian: Institutionalisiertes Völkerrecht, München, 2009, 228 Seiten, Verlag C. H. Beck, München, 2009, 31,90 €.

Das Recht der Internationalen Organisationen verzeichnet innerhalb der Rechtsordnung einen steten Bedeutungszugewinn. Folgerichtig wurde dieses Rechtsgebiet durch die Reform der deutschen Juristenausbildung auch aufgewertet. Beispielsweise wird nunmehr neben dem Völkerrecht von einer Vielzahl rechtswissenschaftlicher Fakultäten eine eigenständige Vorlesung zum internationalen Organisationsrecht angeboten. In den Schwerpunkt-Studienbereichen Internationales Recht oder Völkerrecht ist das Recht der Internationalen Organisationen zum Teil als eigenständiges Prüfungsfach ausgewiesen. Erfreulich ist es deshalb, dass *Matthias Ruffert* und *Christian Walter* mit der Neuerscheinung „Institutionalisiertes Völkerrecht“ ein Lehrbuch zu diesem Spezialgebiet vorgelegt haben.

Das „Institutionalisierte Völkerrecht“ ist in die Abschnitte Grundlagen, Allgemeine Prinzipien und Regeln der Internationalen Organisationen, Anwendungsfelder sowie einen Ausblick unterteilt. In dem grundlegenden Einführungsabschnitt werden Begriff und Theorie Internationaler Organisationen, deren Geschichte und ihre Stellung in der Verfassung der internationalen Gemeinschaft behandelt. In der sehr instruktiven geschichtlichen Betrachtung moderner Internationaler Organisationen wird als Ausgangspunkt das 19. Jahrhundert und insbesondere der Wiener Kongress des Jahres 1815 gewählt. Die Ausführungen schließen mit einem Ausblick, in dem der Umgang mit dem internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität zu den großen Herausforderungen für die Internationalen Organisationen im 21. Jahrhundert gezählt werden. Kritisch stehen die Autoren in diesem Kontext der zunehmend weiter reichenden rechtssetzenden Tätigkeit

des Sicherheitsrates gegenüber, wie sie sich etwa in der Resolution 1373 (2001) zur Bekämpfung des Terrorismus gezeigt habe.

In dem Kapitel „Allgemeine Prinzipien und Regeln des Rechts der Internationalen Organisationen“ erörtern die Verfasser vertragliche Grundlagen, Entstehung, Untergang und Sukzession Internationaler Organisationen, ihre Rechtspersönlichkeit, die Kompetenzlehre, Fragen der Verantwortlichkeit und Haftung, mitgliedschaftsrechtliche Grundlagen, die Organe, ferner Grundsätze und Probleme von Entscheidungsverfahren sowie Finanzierung und Personal. In ausgezeichneter Weise gelingt es den Autoren, diese Themen organisationsübergreifend darzustellen und das Recht der Internationalen Organisationen als eigenständiges Rechtsgebiet zu präsentieren.

Der dritte Abschnitt des Lehrbuchs widmet sich konkreten Anwendungsfeldern des Rechts der Internationalen Organisationen und untersucht als dessen Referenzgebiete die Friedenssicherung, die Organisation des internationalen Menschenrechtsschutzes, Wirtschaft und Entwicklung sowie Umwelt. Im Rahmen dieser Ausführungen wird insbesondere die Verzahnung mit dem materiellen Völkerrecht deutlich. Ausführlich und gelungen wird die rechtliche Struktur des Friedenssicherungsmechanismus nach Kapitel VII der UN-Charta behandelt. Insbesondere wird auf die bedeutsamen Fragen eingegangen, ob schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen oder unzureichende Maßnahmen einzelner Staaten gegen terroristische Aktivitäten auf ihrem Staatsgebiet eine Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 der UN-Charta darstellen können. Im Hinblick auf eine zunehmende „abstrakte Gefahrenabwehr“ der Vereinten Nationen vertreten die Autoren die Auffassung, dass es sowohl „an der demokratischen Legitimation als auch an den aus rechtstaatlichen Gründen notwendigen klaren Kompetenzvorgaben“ (S. 145) hierfür fehle. Für die Ausübung von Hoheitsbefugnissen Internationaler Organisationen fordern sie individuelle Rechtsschutzmechanismen (S. 148). Des Weiteren ist es im dritten Abschnitt des Lehrbuches als besonders positiv hervorzuheben,

dass neben den im Zentrum der Friedenssicherung stehenden Vereinten Nationen auch der Beitrag verschiedener Regionalorganisationen zur Friedenssicherung gewürdigt wird. Lesenswert sind insbesondere die Kurzportraits einzelner bedeutsamer Regionalorganisationen. Im Rahmen der Darstellung der NATO stimmen die Autoren der Einstufung der Terroranschläge vom 11. September 2001 als Bündnisfall im Sinne des Art. 5 NATO-Vertrag zu, hegen aber Zweifel daran, ob sich diese Bewertung auch aktuell noch aufrechterhalten lässt (S. 161).

Zum Abschluss ihres Lehrbuches geben *Ruffert* und *Walter* noch einen Ausblick auf mögliche Entwicklungen im Recht der Internationalen Organisationen und nehmen dabei auch Bezug auf die sozialwissenschaftlich inspirierte Debatte um die Rolle der Internationalen Organisationen als Element von Global Governance.

Insgesamt ist festzuhalten, dass *Matthias Ruffert* und *Christian Walter* ein rundum gelungenes Lehrbuch erstellt haben, das durch eine klare Gliederung, präzise Sprache und eine hoch aktuelle Literaturlauswertung besticht. Angesichts des steten Bedeutungszuwachses des Rechts der Internationalen Organisationen darf man sich auf weitere Auflagen des Lehrbuchs freuen, das das Zeug zum Klassiker hat. Das „Institutionalisierte Völkerrecht“ von *Ruffert* und *Walter* kann Studenten der einschlägigen Schwerpunktgebiete im Studiengang Rechtswissenschaften, der Politikwissenschaften und Geschichte nur nachdrücklich empfohlen werden.

3. Greener, Beth K.: The New International Policing

Greener, Beth K.: The New International Policing, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2009, 192 Seiten, Palgrave Macmillan, 50. 00 £

Friedensmissionen unter Beteiligung von Polizeikräften sind insbesondere in den beiden vergangenen Jahrzehnten zu einem wichtigen Handlungsinstrumentarium der internationalen Politik geworden. An-

gesichts ihrer hohen praktischen Bedeutung, der interessanten politischen Implikationen und der komplexen rechtlichen Fragestellungen überrascht es, dass die Thematik nicht sogar noch früher stärkeren Eingang in die wissenschaftliche Diskussion gefunden hat. Erfreulich ist es deshalb, dass sich die zu Fragen der internationalen Politik vielfach ausgewiesene Politikwissenschaftlerin *Beth K. Greener* von der Massey University, Palmerston North, Neuseeland der Problematik angenommen hat und sich an dem entstehenden intensiven Diskurs beteiligt. Der Begriff „International Policing“ ist ihr zufolge durch die herausgehobene Rolle der Polizei in Friedensmissionen, die zunehmende Anzahl entsendeter Polizisten, die Vielzahl eingesetzter Akteure unterschiedlicher Institutionen und das weite Aufgabenverständnis geprägt. Von ihm könne seit den Missionen im Kosovo und in Ost-Timor gesprochen werden.

In dem Kapitel „A Brief History of International Policing“ stellt Greener beispielhaft einige Missionen dar. Ihre geschichtliche Betrachtung beginnt mit dem deutlich militärisch geprägten Wiederaufbau in Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg. Der 1964 begonnenen Zypern-Mission misst die Autorin eine wegweisende Bedeutung für die stärkere Funktion der Polizei innerhalb von UN-Einsätzen zu. Sorgfältig schildert sie die Aufgabenteilung der verschiedenen Akteure – wie den Vereinten Nationen, der EU, der OSZE und der NATO - in einzelnen Missionen. Mit feinem Gespür erörtert sie die steigende Bedeutung der Polizeikomponente gegenüber dem Militär in der Ausgestaltung von UN-Missionen.

In den folgenden Kapiteln behandelt die Autorin die Missionen im Kosovo, in Ost-Timor, auf den Solomon Inseln, in Afghanistan und im Irak. Zu den interessanten Details gehört, dass Ost-Timor - selbst noch bis 2010 Adressat einer UN-Mission - bereits 2005 Personal für die Mission im Kosovo entsandte. Der deutsche Einsatz im Bereich der Ausbildungsunterstützung in Afghanistan wird für seine schnelle Entsendung von Polizisten gelobt, aber für seine zu akademisch und

umfassend ausgerichteten Lehrgänge auch kritisiert. Überaus wertvolle Hinweise für die Praxis gibt die Verfasserin in Hinblick auf Begleitmaßnahmen zur klassischen polizeilichen Unterstützung. Zutreffenderweise schlägt sie die Etablierung von Anti-Korruptionsstrategien, die Entwicklung von Mediationsverfahren, die Errichtung von Gerichtsgebäuden mit entsprechenden Sicherheitsstandards und Maßnahmen zum Zeugenschutz vor.

Wie ein roter Faden durchzieht die Abgrenzung von militärischer und polizeilicher Aufgabenwahrnehmung das Werk. Trotz einer Annäherung der Aufgabenwahrnehmungen im Rahmen von Friedensmissionen könne keinesfalls von einer Konvergenz gesprochen werden. *Greener* erläutert die wichtige Bedeutung, die einer Gendarmerie-Komponente im Schnittpunkt militärischer und polizeilicher Aufgaben zukommen kann. Ihre Vorteile lägen in der robusteren Bewaffnung, der Fähigkeit zum geschlossenen Einsatz, der schnellen Rekrutierbarkeit und den geringeren Einsatzkosten. Sie verschweigt aber auch nicht, dass gerade bei solchen UN-Missionen, in denen mangelndes Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei abgebaut oder die Demilitarisierung von Polizeikräften erreicht werden soll, der Einsatz von Gendarmerie-Kräften kontraproduktiv sein kann.

Im Abschlusskapitel wird schließlich untersucht, welche neuen Herausforderungen sich durch die verstärkte Rolle der Polizei in Missionen ergeben und es werden konzeptionelle und praktische Hinweise zum Ablauf von Missionen gegeben. *Greener* stellt fest, dass die Friedensmissionen einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung und Liberalisierung, insbesondere zur Beachtung der Menschenrechte, leisten können. Dies geschehe durch den Aufbau einer Polizei, die in Abwägungsprozessen die Individualrechte gegenüber staatlichen Interessen hinreichend berücksichtigt, sich dem Recht und nicht der Regierung verantwortlich fühlt, die transparent ist und die Fähigkeit zu einer kritischen Selbstreflexion hat. Auf Grund dieses hohen Anspruchs stellten die Beratungsleistungen im Rahmen von Missionen

auch keine Einbahnstraße dar, denn sie könnten dazu führen, dass die Entsendestaaten ihre eigene polizeiliche Praxis überdenken. Im Idealfall könne dies der Weg zu einer Standardisierung im Bereich polizeilicher Prinzipien und zu einer Rechtsangleichung sein. Dies sei umso wichtiger, als ein Großteil des in UN-Missionen entsendeten Personals aus Staaten stamme, die selbst hinter demokratischen Mindestanforderungen und Menschenrechtstandards zurückblieben. Schließlich könne nicht von einer neuen Form des Neokolonialismus in Form von Missionen gesprochen werden, wenn die Friedensmissionen mit interkultureller Kompetenz und unter Beachtung der Interessen des Gaststaates durchgeführt würden. Neben den Fortschritten und Chancen, die mit Friedensmissionen verbunden sein können, übt *Greener* aber auch Kritik, die insbesondere die unzureichende Geschwindigkeit bei der Weiterentwicklung des „International Policing“, zu geringe Finanzmittel, zu wenig und nicht hinreichend ausgebildetes Personal, zu lange Vorlaufzeiten für die Rekrutierung und zu kurze Rotationsintervalle des entsendeten Personals betrifft.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Autorin durch Detailkenntnisse in den unterschiedlichsten Bereichen beeindruckt. Sie dokumentiert nicht nur ihre hervorragenden Kenntnisse über die australische und neuseeländische Sicherheitspolitik, sondern verfügt auch über großes Wissen über die U. S.-amerikanische und europäische Polizeipolitik. Die vielfachen Praxiskontakte der Autorin sorgen für die erfreuliche Kombination von Praxistauglichkeit und wissenschaftlichem Anspruch. Positiv hervorzuheben ist auch die Literaturschau, die genauso aktuell und international ist wie das Thema selbst. Mit der Vielzahl von strategischen Hinweisen zur verbesserten Durchführung von Missionen und instruktiven Fallbeispielen stellt das Buch „The New International Policing“ von Beth Greener eine unentbehrliche Lektüre für alle Akteure zur Vorbereitung von Missionen dar. „International Policing“ verfolgt - entsprechend der Definition der Verfasserin – das Ziel einer Wertevermittlung im Sinne einer verstärkten

Achtung von Menschenrechten auch und gerade innerhalb der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung. Das Werk selbst hat dazu einen hervorragenden Beitrag geleistet. Ihm ist eine umfassende internationale Verbreitung zu wünschen.

4. Baliqi, Bekim, State-Building durch die Vereinten Nationen – Am Fallbeispiel des Kosovo

Bekim Baliqi: State-Building durch die Vereinten Nationen – Am Fallbeispiel des Kosovo. Saarbrücken, 2009, 290 Seiten, Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften, 98,00 €

Im Rahmen der vielfältigen Aufgabenfelder der Vereinten Nationen entwickelt sich das State-Building zu einer der wichtigsten aber auch kompliziertesten Tätigkeiten. Dieses Themenfeld ist deshalb zu einem bedeutsamen Forschungsgebiet im Schnittpunkt unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen geworden. In der vorliegend anzuzeigenden Wiener Dissertation beleuchtet *Bekim Baliqi*, inzwischen Professor an der Universität von Prishtina/Kosovo, das Thema aus politikwissenschaftlicher Perspektive. In seiner Arbeit „State-Building durch die Vereinten Nationen – Am Fallbeispiel des Kosovo“ untersucht der Autor, mit welchen Herausforderungen und Problemen der State-Building-Prozess speziell im Kosovo konfrontiert war, welche Erfolge und Misserfolge dabei festzustellen waren und welche allgemeinen Lehren sich hieraus für künftige UN-Missionen ableiten lassen. Die Mission im Kosovo ist dabei für eine Fallstudie zum State-Building besonders geeignet, da es sich um eine durch mehrere Organisationen durchgeführte, komplexe Mission handelt, in der sich die Vereinten Nationen erstmals völlig auf zivile Aufgaben konzentrieren.

Die Dissertation ist in sechs Hauptabschnitte gegliedert. Nach dem einleitenden ersten Teil mit der Darstellung der Untersuchungsmethode folgt eine Schilderung der Entwicklung von UN-Einsätzen mit

der Transformation von schwerpunktmäßig an dem Ziel der Friedenssicherung ausgerichteten Einsätzen zu State-Building-Missionen. Im dritten Teil wird speziell die Errichtung und Entwicklung der UN-Verwaltungsmission im Kosovo (UNMIK) behandelt. Hierbei werden auch zentrale historische und sozialpolitische Entwicklungen im Kosovo erörtert. Ein eigenes Kapitel ist den Lösungsansätzen zum Status des Kosovo gewidmet, wobei Überlegungen zu dieser Frage allerdings das gesamte Werk durchziehen. Im fünften Teil werden schließlich die unterschiedlichen Ebenen des State-Building herausgearbeitet, wobei sich der Verfasser auf die Aspekte Sicherheit und Rechtsordnung, Institutionenbildung sowie Legitimität und Identität konzentriert und damit dem von *Simon Chesterman* entwickelten Ansatz zum State-Building folgt. Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung, in der einerseits die Erfolgsfaktoren andererseits aber auch die Defizite des State-Building-Prozesses im Kosovo präsentiert werden.

Bekim Baliqi definiert zu Beginn seiner Arbeit State-Building als „Konzept des Auf- oder Wiederaufbaus der politischen und staatlichen Strukturen, öffentlicher Institutionen, notwendiger Infrastruktur sowie der wirtschaftlichen Kapazitäten in Postkonfliktgesellschaften bzw. schwachen oder zerfallenden Staaten“ (S. 76). Von dieser Begriffsbestimmung ausgehend zeigt der Autor auf, dass UN-Missionen von einer großen Vielfalt von Aufgaben und handelnden Akteuren geprägt sind. Gerade die Mission im Kosovo sei ein „breiter multilateraler Einsatz“ (S. 17), bei dem die Sicherheitsaufgaben durch die Kosovo Force der NATO erfüllt wurden und sich die Vereinten Nationen erstmals in einer Friedensmission auf Verwaltungsaufgaben beschränkten. Zutreffenderweise sieht der Autor insgesamt einen Bedeutungsgewinn der zivilen gegenüber der militärischen Komponente innerhalb von UN-Einsätzen. Dennoch liege nach wie vor eine hohe Priorität auf der Gewährleistung der Sicherheit, die aber nicht nur militärisch, sondern auch durch Schaffung einer effizienten innerstaatlichen Sicherheitsordnung herbeigeführt werden müsse. Hierzu

zählten unter anderem der Aufbau von Sicherheitsorganen und des Justizsystems sowie die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption. Den Sicherheitssektor bezeichnet *Baliqui* als den „vermutlich empfindlichsten und fragilsten Bereich“ (S. 194) in Transformationsstaaten, der für ein effizientes Arbeiten auf die parallele Entwicklung eines funktionierenden Rechtswesens angewiesen sei. Den Aufbau des Kosovo Police Service sieht der Autor als Erfolgsmodell an, dass als Musterbeispiel für den Aufbau oder die Reformierung einer lokalen Polizei in Postkonfliktgesellschaften dienen könne (S. 255). Negativ beurteilt der Verfasser demgegenüber die Bemühungen der UNMIK bei der Schaffung einer Rechtsordnung. Mitursächlich hierfür seien der Mangel an kompetentem Personal und unzureichende Arbeitsbedingungen (S. 195).

Eine der grundlegenden Hypothesen der Arbeit ist, dass die Staatlichkeit eine wesentliche Friedensbedingung ist. Wie ein roter Faden durchzieht die massive Kritik an der Unentschlossenheit der „Großmächte“ (S. 116), sich im Hinblick auf den politischen Status des Kosovo festzulegen, und die diesbezügliche Unklarheit des UN-Mandats die Arbeit. Die Neutralitätsstrategie der Vereinten Nationen im Hinblick auf den Status des Kosovo wertet *Bekim Baliqui* „als das größte Hindernis im Prozess des State-Building“ (S. 173), so dass keine Alternative zu der einseitigen Ausrufung der Unabhängigkeit durch das Parlament in Prishtina bestanden habe.

Die Arbeit der UNMIK wird differenziert beurteilt. Zu den Negativaspekten zählt der Autor die heterogene multilaterale Zusammensetzung der UNMIK sowie deren bürokratische Struktur. Nach anfänglicher Akzeptanz der Mission habe sich die Einstellung der Kosovaren zu UNMIK auf Grund „ihrer bürokratischen Arbeitsweise, inkompetentem und manchmal korruptem Personal“ (S. 222) geändert. Als einen der schwersten Fehler sieht es *Baliqui* an, dass die UNMIK die Existenz serbischer Parallelinstitutionen zugelassen und durch diese „illegalen Strukturen“ (S. 254) der ernsthaften Bedrohung einer ethnischen

Spaltung Vorschub geleistet habe. Ausdrücklich positiv, aber nicht ganz widerspruchsfrei zu den sonstigen Ausführungen bilanziert der Autor, „dass die Übergangsverwaltungsmission im humanitären, infrastrukturellen, Rechts- und Sicherheitsbereich im Grunde hervorragende Leistungen bewiesen hat“ (S. 116). Als größte Erfolge der Mission hebt der Autor hervor, dass es gelungen sei, die unmittelbare Gefahr eines erneuten bewaffneten Konflikts zu bannen und in Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren die Rahmenbedingungen für eine demokratische und friedliche Gesellschaft gestaltet zu haben.

In seiner abschließenden politischen Einschätzung zur Sicherheitslage im Kosovo geht der Autor davon aus, dass erst nach einer engeren interethnischen Kooperation und einer Versöhnung die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Etablierung des Friedens vorlägen. Die Europäische Union werde den Kosovo noch lange unterstützen müssen. Dies gelte für den wirtschaftlichen Bereich, bei der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sowie in der Übergangszeit bei der Konsolidierung der Staatlichkeit insgesamt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass *Bekim Baliqi* eine höchst interessante und die Diskussion um das State-Building bereichernde Arbeit vorgelegt hat. Besonders gelungen sind die Ausführungen zur Geschichte des Kosovo und die mit viel Detailkenntnis verfassten Ausführungen zur Sicherheitslage im Kosovo. Insofern kommt der Arbeit die Nähe des Autors zu der behandelten Thematik zugute, wobei bei der Formulierung einiger Ergebnisse der Untersuchung eine etwas größere sprachliche Distanz wünschenswert gewesen wäre. Richtigerweise stellt der Autor fest, dass sich nicht in jedem Postkonfliktland dieselben Probleme und Herausforderungen stellen und deshalb auch keine schematischen Lösungsmodelle entwickelt werden könnten. Dennoch ist es ein wichtiger Verdienst der Arbeit, dass viele wertvolle Lösungsansätze herausgearbeitet wurden, die auf die Ausgestaltung von UN-Missionen allgemein anwendbar sind. In diesem Sinne ist der Arbeit eine weite Verbreitung zu wünschen.

